

**El Procedimiento Administrativo aplicado a la Junta Médica Laboral de retiro definitivo de los miembros del Ejército Nacional en relación con la Jurisprudencia Constitucional Colombiana**



**UNIVERSIDAD MILITAR  
NUEVA GRANADA**

**Johanna Ovalle Clavijo**

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

**Magister en derecho administrativo**

Director:

Jaime Alfonso Cubides Cárdenas

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**PROGRAMA MAESTRIA DERECHO ADMINISTRATIVO**

**BOGOTÁ, 19 DE JUNIO DE 2018**

**El Procedimiento Administrativo aplicado a la Junta Médica Laboral de retiro definitivo de los miembros del Ejército Nacional en relación con la Jurisprudencia Constitucional Colombiana<sup>1</sup>**

**Johanna Ovalle Clavijo<sup>2</sup>**

**Universidad Militar Nueva Granada**

**Resumen**

El presente artículo realiza un análisis jurídico doctrinal del procedimiento administrativo aplicado por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, a las juntas médicas laborales de los miembros desacuartelados de la Fuerza Pública, explicando la comparación de la conceptualización doctrinal jurídica extranjera y los reiterados fallos de tutela en el sistema jurídico interno. Para lo anterior, se sigue la metodología descriptiva cualitativa y cuantitativa con un enfoque deductivo analítico, desarrollada en tres ejes temáticos, el primero ilustra los conceptos de los procedimientos administrativos al interior de la administración, el segundo analiza los criterios aplicados al procedimiento administrativo practicado por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional en las juntas médicas laborales por causa del retiro y el desconocimiento de reglas jurisprudenciales contenidas en fallos de tutela que se han proferido en este sentido y el tercero revelar las consecuencias jurídicas por el desconocimiento de principios constitucionales en el procedimiento administrativo empleado por la dirección de sanidad en las juntas médicas de retiro.

**Palabras Clave**

---

<sup>1</sup> El presente artículo se presenta como requisito de grado para optar por el título de Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada, bajo la dirección y tutoría del Profesor Jaime Cubides Cárdenas.

<sup>2</sup> Abogada egresada de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante y candidata a Magister en Derecho Administrativo de la Universidad Militar Nueva Granada. Abogada litigante y docente universitaria de la Universidad del Sinú – Extensión Bogotá. Contacto: joha\_oc18@hotmail.com.

Proceso administrativo - jurisprudencia constitucional - Ejército Nacional - dirección de sanidad - junta médica laboral de retiro –

### **Abstract**

This article carries out a doctrinal legal analysis of the administrative procedure applied by the Health Department of the National Army, to the labor medical boards of the disbanded members of the Public Force, explaining the comparison of the foreign legal doctrinal conceptualization and the repeated failures of guardianship in the domestic legal system. For the above, the qualitative and quantitative descriptive methodology is followed with an analytical deductive approach, developed in three thematic axes, the first illustrates the concepts of administrative procedures within the administration, the second analyzes the criteria applied to the administrative procedure practiced by the Directorate of the National Army's Health in the retirement labor medical meetings and the ignorance of jurisprudential rules contained in tutelary rulings that have been uttered in this sense and the third reveal the legal consequences for the ignorance of constitutional principles in the administrative procedure used by the health management in the medical retreat meetings.

### **Keywords**

Administrative process - direction of health - National Army - retirement medical board - constitutional jurisprudence.

### **Introducción**

La Dirección de Sanidad del Ejército Nacional de Colombia ha venido desconociendo principios constitucionales y reglas jurisprudenciales, al no aplicar debidamente el procedimiento administrativo contenido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, también conocido como la Ley 1437 de 2011, en la medida que las solicitudes presentadas por miembros retirados de esta fuerza pública, dirigidas a que se les reconozca el derecho a la práctica de la junta médica de retiro cuando ha transcurrido más de un año de haber sido separados del servicio activo, no han sido

resueltas de forma favorable al peticionario, lo cual ha conllevado a presuntas violaciones de derechos fundamentales como lo es el debido proceso.

En efecto, al momento que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional resuelve de forma extemporánea o guarda silencio a las peticiones de los miembros desacuartelados de esa institución sobre la realización de la junta médico laboral de retiro, estaría infringiendo lo establecido en el Decreto 1796 de 2000, puesto que la normatividad vigente le asigna el carácter obligatorio a este examen, tesis que es respaldada por la misma Corte Constitucional en su jurisprudencia, tal como se explica en el desarrollo de esta investigación.

Como consecuencia de la referida transgresión al debido proceso, se evidencia que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, también ha lesionado posiblemente otros derechos fundamentales como lo es la dignidad humana, la vida, la seguridad social y el mínimo vital, dado que, la omisión de realizar el examen médico laboral a los miembros de fuerza pública retirados del servicio activo, genera que estos ex servidores públicos no puedan acceder de manera inmediata a las prestaciones económicas y asistenciales de que trata el Decreto 1796 de 2000 a su favor con llevándolos a postergar la obtención de estos beneficios y derechos que en muchos casos representaran su único sustento. Además, estos militares desacuartelados en su gran mayoría se encuentran en condición de discapacidad no solo física sino también psíquica, es decir, estos últimos reclaman sus derechos por intermedio de curadores en caso de que la pérdida de su capacidad mental sea profunda, pero lo cierto es que en todo caso por ser sujetos en situación de vulnerabilidad merecen especial protección por parte del Estado.

Ante esta realidad sobre sale como a los militares retirados del servicio activo que se les ha negado el derecho antes referido, se les ha venido protegiendo por vía judicial ante el menoscabo por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército, por la inaplicabilidad del debido proceso material tal y como lo ordena la Constitución Política y la ley que regula los procedimientos administrativos, razón por la cual, desde el año 2006 hasta la actualidad, se han proferido en sede de tutela, fallos que han precisado efectivamente la existencia de una grave afectación a los derechos de los militares retirados en este tipo de casos, motivo por el cual le han ordenado a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional a practicar las

juntas médicas de retiro, teniendo en cuenta los principios y normas constitucionales, así como la regulación aplicada a los procedimientos administrativos.

En este sentido, considerando como la doctrina ha manifestado la aplicabilidad sin excepción alguna de los principios constitucionales dentro de los procesos administrativos regulados particularmente por las entidades públicas ante la supremacía de las normas constitucionales consignada en el artículo 4 de la Carta Magna a partir de la cual se proscribe la existencia de sistemas jurídicos contrarios a estos preceptos constitucionales, adicionándose a estas normas constitucionales aquellos principios consignados en los tratados internacionales que por efecto del artículo 93 superior son considerados de forma estricta como parte del Bloque de Constitucionalidad<sup>3</sup> y que asimismo deben ser tenidos en cuenta en la construcción de los procesos administrativos específicos para estas entidades. Bajo esta aclaración al momento de establecer la violación o no de derechos fundamentales el juez de tutela debe verificar que los hechos, actos administrativos y operaciones administrativas de las autoridades públicas, efectivamente no estén desconociendo los principios contenidos en la Constitución, al momento de realizar el examen de constitucionalidad de las solicitudes presentadas por los militares desacuartelados sobre la protección de sus derechos fundamentales a través de la acción de tutela. Y es en este aspecto donde la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional estaría incurriendo en una mala práctica al restringir un derecho, sin que se surta en debida forma el procedimiento administrativo respecto de las solicitudes de la práctica de la junta médica de retiro.

Así las cosas, se evidencia que los fallos de tutela proferidos por los jueces de control de constitucionalidad subjetivo, resultan ser una sanción directa a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, por omitir realizar debidamente el procedimiento administrativo y por la inadecuada aplicación de los principios y derechos fundamentales que establece la Constitución Política como norma de norma, debido a que no se ha tenido en cuenta los reiterados pronunciamientos respecto al tema de las juntas médicas de retiro.

---

<sup>3</sup> todas aplicables en Colombia por atención al Bloque de Constitucionalidad en sentido lato y que se traducen en herramientas interpretativas para ser utilizados por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos (Cubides, 2012, p. 67)

En efecto, el juez de tutela y especialmente la Corte Constitucional con base a su facultad de revisión de fallos de tutela, ha colocado en evidencia el procedimiento irregular y trasgresor de derechos fundamentales que ha venido aplicando la Dirección de Sanidad del Ejército desde la entrada en vigor el Decreto 1796 de 2000, con relación al derecho que les asiste a los miembros desacuartelados al examen médico de retiro a través de la junta médica laboral correspondiente.

Por lo tanto, es menester abordar en la presente investigación un eje problemático encaminado a resolver el interrogante referente a determinar ¿cuáles son los óbices en la reglamentación, diseño e interpretación del fenómeno de la prescripción dentro del procedimiento administrativo aplicado a la junta médica laboral de retiro definitivo de los miembros del Ejército Nacional y que soluciones se han planteado desde la jurisprudencia constitucional para garantizar el carácter obligatorio del examen médico laboral de retiro?.

En esta medida, se plantean un primer objetivo concerniente a describir el procedimiento administrativo diseñado y llevado a cabo actualmente por la Dirección de Sanidad Militar para realizar el examen médico de retiro a través de la junta médico laboral. Es decir, es imprescindible comprender como se desarrolla el procedimiento administrativo para posteriormente lograr identificar sus óbices o falencias.

Del tal modo, surge el segundo objetivo que se refiere estrictamente a identificar los óbices en el procedimiento administrativo seguido para la efectuar la junta médico laboral de retiro de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional. Para tal fin, se describen y examinan los óbices o dificultades en la reglamentación y diseño de este procedimiento administrativo especializado. Igualmente, se analiza cómo opera el fenómeno de la prescripción del derecho a la junta médico laboral de retiro, mirándose este aspecto como decisivo en el análisis de los óbices de dicho procedimiento.

En este orden, emana al interior de la investigación el tercer objetivo, el cual indiscutiblemente versa sobre las soluciones que ha proporcionado la Corte Constitucional a cada uno los óbices identificados. Esto quiere decir que, se aborda y analiza como la jurisprudencia de esta máxima corporación judicial ha superado los óbices u obstáculos

evidenciados dentro del procedimiento administrativo para la junta médico laboral de retiro, dando respuesta o solución concreta a casos particulares en sede de tutela.

### **Metodología**

La metodología aplicada para desarrollar este artículo es la descriptiva cualitativa y cuantitativa, dado que, por un lado esta tiene como finalidad la descripción de las características de un fenómeno con el fin de poder comprenderlo completamente y por otro lado se verifica a través de la estadística la cantidad de veces que ha ocurrido el fenómeno. Para el caso en concreto, se pretende extraer las particularidades del procedimiento administrativo seguido para efectuar el examen médico de retiro a los miembros castrenses del Ejército Nacional y de esta forma obtener los óbices o irregularidades que han sido solucionadas mediante la intervención de la Corte Constitucional en la resolución de casos de tutela en donde se dará explicación al fenómeno objeto de esta investigación, partiendo de una generalidad para luego llegar al caso concreto, utilizando el método deductivo analítico. Igualmente, este artículo es de corte jurídico, debido a que este método de investigación se refiere a “una rama específica de la metodología, que estudia los métodos y técnicas que se utilizan en el derecho” (García, 2015, p. 450). Así pues, dentro de la presente investigación se aborda lo concerniente a los óbices u obstáculos dentro del procedimiento administrativo específico para la realización de la junta médico laboral por retiro de los servidores públicos del Ejército Nacional y las soluciones que ha proporcionado la jurisprudencia constitucional para superarlos, lo cual implica en análisis de texto de contenido jurídico como lo son leyes, decretos, jurisprudencia y doctrina especializada y el análisis estadístico de la cantidad de fallos que se han proferido por causa de este fenómeno. En esta medida, se realizó una investigación tipo de análisis de interpretativa o hermenéutica, ya que se efectuó un estudio minucioso de la información recolectada para plasmar los resultados obtenidos, tanto de la parte teórica como de realidades fácticas verificables a través la normatividad colombiana vigente, evidenciables de igual modo en la jurisprudencia de las altas Cortes y en especial de la Corte Constitucional. Por ello, se ejecuta un ejercicio hermenéutico sobre un conjunto de leyes y fallos judiciales que se convierten en si mismo las fuentes de las cuales se sustancia la presente investigación.

## **1. Descripción del Procedimiento Administrativo aplicado a la junta médica laboral de retiro de los miembros ejército nacional**

Corresponde como primera medida describir cómo se desarrolla actualmente, el proceso administrativo seguido por sanidad militar para llevar a cabo el examen de retiro de los miembros del Ejército Nacional desacuartelados, es decir, el procedimiento para convocar a la junta médica que tendrá a su cargo determinar las secuelas físicas o psicológicas en la salud del servidor retirado, o lo que es lo mismo, establecer cuál es su porcentaje de pérdida de capacidad laboral a través de la práctica del examen médico de actitud sicofísica.

No obstante, es imprescindible examinar previamente aspectos relevantes del proceso administrativo general, estipulado actualmente en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, en adelante Ley 1437 de 2011, ya que se debe acudir a este estatuto procesal en los casos de vacíos normativos en el proceso administrativo específico seguido por el Establecimiento de Sanidad Militar concretamente para el examen de retiro de los miembros desacuartelados de la institución.

### **1.1. Conceptualización del proceso administrativo**

Todo proceso requiere de una estructura, orden lógico, de etapas claras y definidas previamente, así como de la implementación de términos y plazos preclusivos. La administración pública al interior del proceso administrativos se pronuncia mediante diferentes formas de manifestarse la administración, los cuales son los pronunciamientos expresos o tácitos de las autoridades tendientes a reconocer un derecho, a negarlo, a ejecutar una actividad contractual u operación administrativa. Por su parte, los actos administrativos tienen una eficacia, la cual debe ser entender según Sánchez (2004) que esta “encaminada a producir efectos jurídicos”, razón por la que todo acto administrativo tiene como fin crear, modificar, negar o extinguir situaciones jurídicas de alcance general o particular.

Conforme a la doctrina especializada, el procedimiento administrativo debe ser visto como la suma de varias etapas u actos para lograr un resultado, composición que es sustentada por Gordillo (2009) al asegurar que se trata de:

“Una secuencia de actos que se desenvuelven progresivamente con el objetivo principal de llegar a un acto administrativo determinado, teniendo como característica principal la unidad de

los actos que lo estructuran y su carácter teleológico, lo que significa que busca siempre en su conjunto determinado fin” (p. 34).

Sobre la constitución de la actuación administrativa por medio de diferentes actos o etapas que están concadenados por una misma finalidad como es resaltado por Gordillo (2009), se debe precisar la existencia dentro de esta actuación de dos tipos de actos administrativos que se puedan producir por un lado aquellos actos administrativos que su contenido es netamente de trámite buscando impulsar el procedimiento, o aquellos actos administrativos definitivos los cuales ponen fin a la actuación al resolver las peticiones o situaciones que le dieron origen, actuación que debe estar sometida a las reglas propias de los procedimientos según el ordenamiento jurídico colombiano, debido a que,

“La actuación de las administraciones públicas deberá encauzarse a través de un procedimiento administrativo, el cual viene a servir de garantía de los derechos de los ciudadanos y por otro lado el del propio interés público. De este modo, la existencia de un procedimiento administrativo como medio o cauce a través del cual se canaliza la expresión de la voluntad de la administración viene a hacer efectivo, la eficacia administrativa y permite a los ciudadanos conocer y prever cual va a ser el procedimiento que van a seguir sus solicitudes hasta llegar a la resolución” (Castro, 2008, p.1).

Con ello se comprueba como la actuación administrativa debe propender por una organización y respeto a los derechos de los usuarios, a conocer y controvertir los actos que se produzca. Denominándose esta prerrogativa de forma amplia como el derecho fundamental al debido proceso administrativo como conjunto de garantías que facilitaran la educación de la actuación a las demandas constitucionales, pues con el seguimiento estricto a las premisas del debido proceso los actos resultantes se enmarcaran no solo dentro de la legalidad sino tambien de la constitucionalidad.

Del tal mundo, dentro del ordenamiento jurídico colombiano se cuenta con la Ley 1437 de 2011, la cual fija un procedimiento administrativo único que por supuesto debe ser aplicado en todas las entidades estatales, sin afectar las disposiciones que de forma específica o particular tengan los procedimientos de las entidades públicas siempre y cuando no contradigan ni la ley ni la constitucion, aplicándose por consiguiente ante la ausencia de norma particular los presupuestos de la Ley 1437 del 2011 o prevaleciendo cuando contradigan estas normas los preceptos legales y constitucionales,

Corroborándose con la descripción anterior la existencia dentro del derecho administrativo colombiano de un proceso y un procedimiento, en donde el primero se refiere a la acción judicial que pueden ejercer los ciudadanos ante la jurisdicción contencioso-administrativa incoando los medios de control de nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y las acciones contractuales. El segundo si hace referencia al conjunto de etapas que establece la Ley 1437 de 2011 basadas en las garantías constitucionales a fin de garantizarle el debido proceso a los ciudadanos que soliciten que la administración les reconozca un derecho.

El sistema normativo aplicable en la actualidad al procedimiento administrativo se sustenta desde su tipificación al principio de legalidad, el cual consiste básicamente en que todo acto administrativo debe estar fundamentado en una norma superior, es decir, en la constitución o en la ley, lo cual conlleva que el mismo acto deba ser motivado y buscar una finalidad u objeto. Al respecto el tratadista Santofimio manifiesta como:

En el caso del Acto Administrativo, es sinónimo del acatamiento al bloque de la legalidad por parte de la administración, que es la llamada a ejecutar los preceptos superiores. La norma se torna obligatoria; la administración debe cumplirla y materializarla, debiendo obtener como resultado un Acto Administrativo perfectamente adecuado a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico positivo; en caso contrario el acto nacería a la vida jurídica pero viciado en su legalidad con problemas que la doctrina califica como invalidantes, pero que no obstan para que, por regla general, el acto surta sus efectos hasta tanto no se produzca un pronunciamiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Santofimio, 2007 p. 319).

En este orden de ideas, la motivación del acto administrativo es fundamental pues sería anulable el acto que se sustente en hechos inexistentes, por ejemplo, para el caso en concreto del examen de retiro de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional, carece de fundamento jurídico el acto administrativo que decida como secuelas definitivas de un soldado la pérdida anatómica de una extremidad del cuerpo, cuando en la realidad el referido soldado no ha tenido pérdida anatómica de alguna parte de su cuerpo, para este caso estamos frente a una falsa motivación. En efecto, Berrocal asegura:

Los motivos, o causa en sentido de dar origen a, vienen a consistir en el aporte fáctico y jurídico del sentido y alcance de la declaración o contenido del acto administrativo, así como lo que hace necesaria su expedición; y cuando por disposición de la ley deben ponerse de

manifiesto, aparecen en la llamada parte motiva o considerativa del mismo por ello se supone que todo acto tiene motivos o causas, que cuando hacen expresos se da la motivación del acto (Berrocal, 2009, p. 95).

Concretándose de lo dicho hasta el momento sobre el procedimiento administrativo y su regulación, que se tiene la existencia de un procedimiento administrativo principal regulado en la Ley 1437 de 2011, en la cual se plasma aspectos generales como la forma en que inicia el procedimiento, los tiempos de respuesta a las peticiones, el contenido y alcance de los actos administrativos, los medios de impugnación o recursos. Al igual que se prevé lo referente a la notificación de los actos y los derechos que les asiste a usuarios que intervienen en las actuaciones. Sobre este punto de los derechos que tienen los usuarios, es importante indicar cuales son esos derechos, ya que son justamente esos derechos los que están siendo inaplicados por parte del Establecimiento Sanidad Militar para la calificación de la aptitud sicofísica de los miembros retirados del servicio activo.

Con base al artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, se tiene que las personas que acudan ante las autoridades tienen derecho a: (i) presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, (ii) conocer el estado de petición, (iii) a obtener información, (iv) a obtener respuesta de forma oportuna y eficaz, (v) a ser tratado con respeto a la dignidad humana, (vi) recibir atención preferente en caso de ser una persona en situación de discapacidad, (vii) a formular alegaciones, es decir, ejercer el derecho de contradicción y defensa.

Presentadas cada una de las nociones y características que se enmarcan dentro del estudio general del procedimiento administrativo, conviene ahora entrar a describir, cómo se desarrolla actualmente el procedimiento administrativo para la calificación o examen de retiro de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional, para proceder a revisar si en realidad se respetan los derechos y garantías consagradas en la Constitución Política y concretamente en la Ley 1437 de 2011 a favor de los usuarios.

## **1.2. Procedimiento administrativo seguido actualmente por la junta médico laboral de retiro**

A continuación, se describirá y analizará el procedimiento que actualmente se lleva a cabo por las Direcciones de Sanidad Militar como ente nacional desconcentrado en las entidades territoriales que al momento de desarrollar sus funciones y contestar las peticiones que son presentadas su procedimiento se rige por una misma norma sin importar la competencia territorial pues la ciudad o distrito militar donde resida el miembro de la fuerza pública no son factores determinantes para establecer la aplicabilidad de la norma. En este orden de ideas, con el objeto de realizar un estudio adecuado a este tipo de procedimiento especial, resulta preciso determinar las normas jurídicas materiales que sustentan este tipo de proceso; bajo esta consideración, la norma legal vigente es la siguiente:

Artículo 8. exámenes para retiro. El examen para retiro tiene carácter definitivo para todos los efectos legales; por tanto, debe practicarse dentro de los dos (2) meses siguientes al acto administrativo que produce la novedad, siendo de carácter obligatorio en todos los casos. Cuando sin causa justificada el retirado no se presentare dentro de tal término, dicho examen se practicará en los Establecimientos de Sanidad Militar o de Policía por cuenta del interesado (Decreto 1796, 2000, art 8).

Según la norma citada, es indispensable que al miembro retirado del Ejército Nacional se le practique el examen médico de retiro, es decir, adquiere el carácter de obligatorio, ya que como se verá más adelante del resultado de este examen se derivan otros derechos que consideran fundamentales como lo son dignidad humana, mínimo vital y salud. La norma preceptúa que, el plazo para realizarse el examen de retiro es de dos meses, los cuales empiezan a correr desde el acto administrativo de retiro, o sea a partir del acto que coloca fin a la relación subordinada, legal y reglamentaria del miembro de la fuerza pública.

Más adelante se verá como ese término que consagra la norma citada, ha traído serias inconformidades para los servidores desacuartelados, puesto que en muchos casos por aparente negligencia o congestión en los procedimientos internos de Sanidad Militar, el examen de retiro se omite llevarlo a cabo dentro de los dos meses siguientes el acto administrativo que produce la novedad de retiro, repercutiendo en que la institución militar se rehusó o deniegue a practicar el examen cuando ya han pasado los dos meses de los que trata la norma, siendo este comportamiento lesivo para los derechos del peticionario. Igual

ocurre cuando ha transcurrido un año desde que el acto administrativo que produjo la novedad de retiro, debido a que la Dirección de Sanidad Militar alega la prescripción del derecho al examen de retiro, aspecto este que también es explicado en puntos posteriores de este escrito.

Otra característica a parte de la obligatoriedad del examen del retiro, es la continuidad del proceso, esto se deduce de lo manifestado por la norma citada, ya que, en todo caso, aunque el miembro retirado no se presente a realizarse el examen dentro de los dos meses siguientes al acto administrativo que resolvió la novedad de retiro, el examen médico laboral se deberá efectuar en los establecimientos de sanidad militar o de policía por cuenta del interesado. Esto no quiere decir que el interesado deba pagar alguna suma de dinero para solicitar dicho examen de retiro, bastará con que eleve la petición a la dirección de sanidad correspondiente.

Así las cosas, se observa que la norma busca darle obligatoriedad y continuidad al procedimiento administrativo, sin importar que no haya habido una justa causa para no llevarlo a cabo dentro de los meses siguientes de producido el acto administrativo de retiro, debido a que en todo caso se tendrá que realizar. En relación al carácter obligatorio y apremiante del examen, pronunciándose sobre el particular las autoridades judiciales colombianas, al expresar como:

De dicha preceptiva, se puede establecer con claridad, que la realización del examen de retiro de los miembros de las Fuerza Pública es obligatorio, a fin de establecer si quedaron secuelas o discapacidades con ocasión de la prestación del servicio y por lo tanto, en caso de no haberse practicado, el interesado puede solicitarlo ante la autoridad militar correspondiente (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia 02202, 2014).

A partir de estos razonamientos, es menester señalar cual es la finalidad de realizar al servidor retirado un examen médico laboral. Sea lo primero señalar que no es cualquier tipo de examen el que se le efectúa al miembro desacuartelado, ya que con esta evaluación médica se busca establecer las lesiones o afectaciones en la salud del servidor retirado, determinar la disminución de la capacidad psicofísica, es decir, el porcentaje de pérdida de

capacidad de laboral de cero a cien, determinar el origen de la contingencia, o sea es laboral o común.

Por tanto, el procedimiento administrativo tiene como finalidad determinar el estado de salud del miembro retirado del servicio activo del Ejército Nacional, establecer cuál es su grado de pérdida de capacidad psicofísica y determinar que la ocasionó, si fue un hecho en ejercicio de sus funciones como militar o si fue un factor o causa extralaboral. A partir de las conclusiones que arriba la junta médica laboral o el tribunal médico laboral de revisión tomen, respecto si hay lugar a este como se verá más adelante, el interesado tendrá derecho a una indemnización o pensión de invalidez, o sea derechos de contenido económico.

Ahora bien, examinado el procedimiento administrativo que usualmente se lleva a cabo, se tiene que el mismo inicia con la solicitud que realiza el peticionario a través del diligenciamiento de una ficha médica, a la cual se le deberá anexar la resolución de retiro y la fotocopia de la cédula del peticionario. Estos documentos se radican en la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional.

El siguiente paso es que la dependencia de medicina laboral valide la ficha médica y emita las ordenes de conceptos por los servicios médicos especializados en caso de considerarse necesario, por ejemplo, si dentro de la ficha médica se observa que el peticionario manifiesta que padece de una enfermedad en sus rodillas, se deberá entonces suministrar el formato de concepto dirigido al ortopedista, o si de pronto coloca que presenta una enfermedad psiquiátrica como trastorno depresivo, post traumáticos o cualquier otro, se le deberá dar un concepto para que sea diligenciado por el médico psiquiatra tratante.

Se debe tener en cuenta que, para el diligenciamiento de los conceptos médicos especializados el tratamiento de rehabilitación integral por la o las patologías que padezca el miembro retirado debieron haber culminado, esto quiere decir que, se debieron a ver agotado todos los recurso médicos como estudios clínicos, paraclínicos, terapias, intervenciones quirúrgicas, entre otros, para que sea posible que el médico especialista de

sus conclusiones profesionales y proporcione un concepto con el diagnóstico de la patología con pronóstico favorable de recuperación o desfavorable.

Una vez se cuente con los conceptos médicos, deben ser radicados en la Dirección de Sanidad del Ejército correspondiente al lugar de domicilio del interesado. Acto seguido, se notifica al peticionario la fecha, hora y lugar en donde deberá presentarse para ser valorado por medicina laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército, es decir, se procede a fijar la fecha para junta médica laboral.

Llegado el día y la hora de la práctica de la junta médica laboral, el interesado será evaluado o valorado por el equipo médico, el cual verificara las condiciones de salud con base a la ficha médica y los conceptos de los especialistas. Dentro de los 15 días hábiles siguientes de llevada a cabo la junta médica laboral, se procede a notificar el acto administrativo que contiene las conclusiones, o sea el dictamen especializado proferido por la junta medico laboral. Sin embargo es de aclarar que no todo examen médico por el retiro del Ejército Nacional llegará hasta la junta médico laboral puesto que habrán algunos ex militares que al momento de practicarse el referido examen no padezcan de enfermedad alguna ni lesiones en su integridad física.

En este orden, en caso de que el interesado que se le haya practicado la junta médico laboral no esté de acuerdo con las conclusiones de la junta medico laboral, de conformidad con la normatividad vigente, se procederá así:

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 (Decreto 1796, 2000, art 21).

Lo anterior quiere decir que, el peticionario podrá impugnar el acto administrativo que contenga las conclusiones a las que arribó la junta médico laboral, para ello contará con un término de cuatro meses contados a partir de la fecha de notificación del acto administrativo expedido por la junta médico laboral en primera oportunidad.

De tal manera, el interesado le asiste el derecho a defensa y contradicción dentro del procedimiento médico de retiro. En efecto, el reconocimiento del derecho a la defensa asegura que los intervinientes en la actuación administrativa estén facultados para defender sus intereses particulares legítimos, en palabras del tratadista Mingarro (2012) afirma: “La clave y al mismo tiempo el límite que no puede traspasarse es el de la indefensión” (p.89). Esto indica que el derecho a la defensa es un tópico clave en el procedimiento administrativo, pero tal como se apreciara en líneas más adelante es una de las claras dificultades al interior del procedimiento de la junta médico laboral de retiro.

Resulta oportuno recalcar que, las decisiones que adopte el tribunal médico laboral de revisión son irrevocables, o sea que contra tales decisiones no procede en principio algún otro recurso legal o revocatoria directa. Sobre este punto de la irrevocabilidad se debe hacer una dura crítica, debido a que la facultad de la revocatoria directa de los actos administrativos es una forma de ejercer un autocontrol sobre las actuaciones que se producen al interior de los procedimientos. Así lo ha entendido el máximo jurisdicción constitucional:

Para que proceda la revocatoria de un acto administrativo de contenido particular es menester que el acto este afectado por una cualquiera de las causales establecidas en el artículo 69 ídem y que se contrae a i) el acto administrativo viola de manera ostensible la constitución o la ley, ii) el Acto administrativo que se pretende revocar no está conforme con el interés público o social o atenta contra él, o iii) cuando la declaración de voluntad decisoria de la administración causa un agravio injustificado a una persona. Como lo sostiene el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, “se puede proceder a la revocatoria de un acto administrativo surgido como consecuencia de la utilización de mecanismos ilegales o fraudulentos, aunque no proceda de la utilización del silencio administrativo positivo (Corte Constitucional, Sentencia c-835, 2013).

Según lo anterior, en confrontación a la irrevocabilidad prevista en el artículo 22 del Decreto 1796 de 2000, sobre los actos administrativos expedidos por la Junta Médica de Revisión, corresponde precisar que, aunque los mismos actos hayan sido producto de maniobras fraudulentas o se hayan obtenido por medios ilícitos, no podrán ser revocados con base a la facultad delimitada en el artículo 73 de la Ley 1437 de 2011, sino que el Ejército Nacional o el interesado deberá demandar el acto ante el juez administrativo pertinente, siendo solamente a través de los medios de control ante lo contencioso

administrativo la forma de lograr la nulidad de este tipo de disposiciones, realidad que es sujeta a una evaluación donde se cuestione la imposibilidad que ha dejado este artículo a la administración para poder solventar sus propios errores dejándolos exclusivamente en el juez administrativo. De forma concreta se referirá a este aspecto en las dificultades que actualmente se detectan al interior del procedimiento.

Otro aspecto importante de precisar es que, la junta médico laboral debe estar integrada por tres miembros conforme a lo señalado por el artículo 17 del Decreto 1796 de 2000, y por su parte para el tribunal de revisión no se señala un número específico de miembros integrantes, pero por lo general son 3 o 5 médicos pertenecientes a la planta de personal de Dirección de Sanidad Militar. De tal modo, se busca que dichos organismos sean conformando por un número impar de médicos, para evitar empates en las deliberaciones. Las decisiones que adopten son tomadas por la mayoría de los votos de sus integrantes en consonancia al artículo 23 del Decreto 1796 de 2000.

## **2. Óbices en el procedimiento administrativo aplicado a la junta médico laboral de los miembros del Ejército Nacional**

En este punto se aborda lo concerniente a las dificultades u obstáculos que se presentan durante el procedimiento administrativo seguido ante la junta médico laboral, para el examen de retiro de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional.

Para lograr la mayor comprensión de la temática, se identificará en primer lugar se describirán los óbices que surgen por la falta de reglamentación de los principios orientadores específicos y de derechos mínimos a favor de los peticionarios o usuarios, es decir, los militares retirados del Ejército Nacional. En segundo lugar, se procederá a describir las ambigüedades en el procedimiento administrativo, los vacíos legales por falta de reglamentación específica en el Decreto 1796 de 2000.

## **2.1. Óbices en la reglamentación del procedimiento administrativo especial del Decreto 1796 de 2000 por falta de aplicación de principios orientadores y derechos fundamentales de los usuarios.**

Todo procedimiento administrativo requiere de una organización y parámetros generales que guíen las actuaciones que se adopten dentro de un trámite específico. Por ello, se considera necesario acudir a unos principios orientadores del procedimiento, los cuales pueden ser comprendidos como fuentes de derecho. Según la doctrina especializada, se debe entender como fuente de derecho “la forma de determinación de normas generales cómo determinarlas, cómo fundamentar esa determinación, a dónde nos dirigimos para encontrarlas, para fundamentar en ella los fallos o en general, para asignarle sentido jurídico a los casos individuales. (Aftalión, Raffo y Vilanova, 2004). Esto indica que los principios como fuente de derecho sirven de derrotero a los procedimientos y resoluciones administrativas.

En este orden de ideas, si nos remitimos a los principios del derecho procesal encontramos que son entre otros el debido proceso, intermediación, publicidad, igualdad, economía, moralidad, buena fe, entre otros. Al momento de acudir a la Constitución Política se ubican como principios para la función administrativa los siguientes: “los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad” (Constitución política, 1990). Son esos los principios que deben regir la actividad administrativa de las autoridades en todos sus órdenes.

Sin embargo, aunque no esté mencionado de forma taxativa el principio de debido proceso -pero si consignado de forma constitucional-, es este quizás el más anhelado por los intervinientes en el procedimiento administrativo, incluyendo el procedimiento aplicable para la junta médico laboral de los servidores desacuartelados del Ejército Nacional. Para el jurista Ramírez el debido proceso es:

Un derecho fundamental, un principio general con vigencia en el campo judicial, y también en el administrativo. En el proceso penal, pero también en el civil, en el laboral, en el familiar,

etc. En el proceso disciplinario del ente público e igualmente en el del privado (Ramírez, 2012, p. 28).

Se observa, según lo citado que el debido proceso debe ser predicable a todo procedimiento administrativo y judicial, estando esta tesis acorde a lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política. El debido proceso está ligado a otras garantías dentro de un Estado de derecho, como lo es la seguridad jurídica y la democracia, así lo manifiesta el autor Velázquez al decir que el debido proceso es:

El conjunto no solo de procedimientos legislativos, judiciales y administrativos que deben cumplirse para que una ley, sentencia o resolución administrativa que se refiera a que la libertad individual sea fundamentalmente válida, sino para que se constituya en garantía del orden, de la justicia, de la seguridad en cuanto no se lesione de manera indebida la seguridad propuesta como intangible para el ciudadano en el Estado democrático (Velázquez, 1987, p.34).

Resulta palpable la trascendencia del debido proceso, ya que fija las reglas del procedimiento, de esta manera, el procedimiento administrativo especialmente lo particular del objeto de la presente investigación requiere de reglas definidas que obliguen tanto a la administración como a los ciudadanos. Por ejemplo, para el caso en concreto del procedimiento seguido para la junta médico laboral de los miembros retirados del Ejército Nacional, se aplica el debido proceso al momento en que se le da la oportunidad al usuario para interponer recurso de apelación contra el acto administrativo que expida la Junta Médico Laboral, para que el Tribunal de Revisión proceda a estudiar las inconformidades que se le endilgan a la decisión de primera oportunidad.

Encontrando la existencia de un debido proceso administrativo explicado por la Corte Constitucional, ha explicado suficientemente en que consiste esta acepción del debido proceso:

Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de

inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso (Corte Constitucional, sentencia T-010, 2017)<sup>4</sup>.

El hecho de que el Decreto 1796 de 2000 no establezca unos principios orientadores de las normas legales que lo integran, no quiere decir ello que no puedan ser aplicables los principios generales del procedimiento administrativo delimitados en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 de la siguiente forma, “las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad” (Ley 1437, 2011, art 3).

Así pues, se tiene que es una irrefragable dificultad dentro de la actuación administrativa seguida en el procedimiento para la junta médica laboral por el retiro de ex militares, la carencia de principios específicos y orientadores de la gestión y trámite de algunas de las solicitudes de examen de retiro por el desacuartelamiento de los miembros del Ejército Nacional. No obstante, dicha dificultad puede ser superada con la remisión que se debe efectuar a los principios consagrados en la Ley 1437 de 2011, así como los previstos en la Constitución Política. Recobrando especial envergadura el debido proceso administrativo.

Para dimensionar la importancia del debido proceso dentro del procedimiento seguido para el examen médico por el retiro de los miembros castrenses del Ejército Nacional, se trae a colación el siguiente pronunciamiento judicial:

Para esta Corte la reclusión del actor en un establecimiento carcelario constituye una razón suficiente para justificar su no presentación ante la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional para la realización del examen de retiro. En este orden, esta Sala considera que, dada la detención y posterior condena del peticionario, y en consecuencia, su imposibilidad de acudir ante la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional para la práctica del examen respectivo, la Entidad accionada tenía el deber de garantizar por todos los medios puestos a su alcance que el accionante se sometiera a dicho examen. Debido a su situación de privación de la libertad, la exigencia impuesta al actor de presentarse ante la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional para la práctica del examen de retiro resultaba desproporcionada, y por tanto, la negativa de la

---

<sup>4</sup> También la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en la sentencias T-025 de 2016 y T- 051 de 2016.

dicha Entidad en este sentido, deriva en la afectación de sus derechos fundamentales (Corte Constitucional, sentencia T-020, 2008)<sup>5</sup>.

Como se puede ver de la decisión judicial tomada por la Corte Constitucional el procedimiento aplicado debe ser coherente con los preceptos constitucionales en este sentido la aplicación del debido proceso permite que la forma no suplante el derecho sustancial, como lo describe al respecto este pronunciamiento donde la privación de la libertad del miembro desacuartelado del Ejército Nacional, no es motivo suficiente para no efectuar por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional el respectivo examen médico de retiro, sino que esta autoridad administrativa debe adoptar las medidas necesarias que posibiliten la realización de dicho examen, puesto que del resultado del mismo se deriva el acceso a otros derechos también considerados fundamentales, como el mínimo vital, la seguridad social y la salud.

Con lo cual se verifica la constitucionalización del derecho administrativo, pues es evidente que las normas superiores deben prevalecer siempre sobre las decisiones tomadas por la administración, esto indica que la actuación administrativa no puede desconocer los derechos y principios de orden constitucional, sin importar que se trate de actos discrecionales de la autoridad, ya que en todo caso deberá estar sustentada en una norma superior y de forma concreta en el debido proceso. Es por eso, que de acuerdo con lo planteado por Gozaini respecto al concepto del debido proceso:

Indica que nace por la necesidad de limitar el poder con la aplicación del principio de legalidad, pero también refiere que el desarrollo de este concepto, surge a partir de la expedición de la carta magna y en especial con la jurisprudencia de Estados Unidos ya que en ésta, dicha evolución se ha realizado a partir de tres pilares fundamentales, encontrándose en un primer

---

<sup>5</sup> La honorable Corte Constitucional se pronunció anteriormente respecto a este tema en las siguientes sentencias T-534 de 1992, T-596 de 1992, T-222 de 1993, T- 065 de 1995, T- 376 de 1996, T- 583 de 1998, T- 606 de 1998, T-762 de 1998, T- 393 de 1999, T-107 de 2000, T-775 de 2000, T-1177 de 2000, T-1499 de 2000, T-643 de 2003, T- 703 de 2003, T-690 de 2004, T-810 de 2004, T-851 de 2004, T- 1134 de 2004, T-572 de 2005, T- 254 de 2005, T- 624 de 2005, T-133 de 2006, T-411 de 2006, T-686 de 2006 y T-948 de 2006.

lugar, el debido proceso entendido como reserva de ley, de donde se desprende la garantía de un procedimiento judicial justo y formal al proceso ( Gozaini, 2004, p.45).

Se comparte lo citado previamente, por la obvia razón de que el debido proceso es una garantía de justicia dentro de cualquier Estado de Social de Derecho, no es posible imaginar un Estado democrático en donde no se reglamente los procedimientos administrativos, ya que eso desembocaría en arbitrariedades administrativas contra los ciudadanos. Enfatizando a lo que se debe entender por debido proceso administrativo, el tratadista Rojas conceptualiza que:

Es aquel mediante el cual los administrados pueden impugnar las decisiones de la administración, indica además que el debido proceso en materia administrativa envuelve comprensivamente el desarrollo progresivo de prácticamente todos los derechos fundamentales de carácter procedimental, como conjunto de garantías de los derechos de goce, es decir, de los mecanismos tendientes a asegurar su vigencia y eficacia (Rojas, 2011, p. 56).

En consecuencia, el tratadista atrás nombrado indica que el debido proceso administrativo es una garantía formal para el administrado, en el sentido en que deben cumplirse todos los actos procedimentales que la ley exige, para que una decisión administrativa pueda calificarse con validez a la luz del sistema jurídico vigente. Además, en plano material, el debido proceso otorga al administrado la garantía de que podrá hacer valer sus derechos ante cualquier entidad pública, es decir, se vincula intrínsecamente con el derecho de contradicción y defensa.

Todo lo anterior tiene que ver específicamente con la vulneración de los principios y derechos fundamentales, en confrontación con la norma que regula el procedimiento administrativo en Colombia para la realización de la junta médica laboral con ocasión del retiro de ex militares del Ejército Nacional, esto es, el Decreto 1796 de 2000. Esto debido a que, se defrauda el principio de confianza legítima y derechos adquiridos al momento que la autoridad administrativa competente, rechaza o se rehúsa admitir la procedencia del examen médico laboral de retiro cuando ya ha transcurrido más de un año desde la desvinculación del miembro castrense.

Ahora bien, también es necesario incluir como complemento al concepto del debido proceso, la constitucionalización del derecho administrativo, para evitar que esta investigación se haga más constitucional que administrativa, es por eso que se acudirá a Benítez (2010) para la fundamentación de este concepto, ya que es admisible que la tendencia del Consejo de Estado como máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa “al momento de juzgar casos especiales, como cuando se hace ejercicio de la discrecionalidad administrativa en una entidad, lo hace a la luz de las normas constitucionales” (p.22). En efecto, al momento en que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional niega o se rehúsa a realizar un examen médico laboral de retiro, estamos frente a un acto discrecional de esa autoridad, sobre el cual no se ha estipulado de forma concreta que proceda recurso legal alguno, presumiéndose que es aceptable el recurso de reposición y en subsidio de apelación, por no estar contemplados como improcedentes para la naturaleza del acto, con base al artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

Otro aspecto importante para abordar es el concepto del principio de la primacía del derecho sustancial sobre el procesal, tal y como lo indica Ramírez (2012), para comprender el alcance de este principio, “es necesario referirse primero al debido proceso, pues este se debe entender como la parte de una macroestructura de principios que denominan, tutela judicial efectiva” (p.56). Se observa, como el debido proceso se vincula o relaciona con otros principios esenciales dentro de un Estado de derecho.

Sin embargo, el debido proceso tiene una doble naturaleza jurídica, ya que por un lado, es subjetivo debido a que es un derecho sustancial, es decir un derecho en sí mismo, que permite al ciudadano exigirlo o reclamarlo para que su protección inmediata en caso de vulneración directa por alguna autoridad administrativa, lo cual es posible de hacerlo mediante la acción pública de tutela, tal como se verá más adelante con algunos miembros desacuartelados del Ejército Nacional que han acudido a este instrumento judicial para solicitar el amparo al debido proceso por presunta trasgresión de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional al retrasar o negar el examen médico laboral con ocasión del retiro.

Por otro lado, es objetivo ya que es un sistema de garantías que se desdobra en principios y mecanismos jurídicos, que otorga a los ciudadanos todas las posibilidades de recibir una adecuada protección para sus derechos sustanciales.

En este orden de ideas, al momento en que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional antepone un trámite procedimental innecesario para calificar de fondo el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del servidor castrense retirado del servicio activo cuando esta es procedente, genera una afectación significativa a este principio de primacía del derecho sustancial sobre el procedimental. Dicha prevalencia del derecho sustancial según Patiño significa que:

Las formas o procedimientos son instrumentos, medios para la aplicación del derecho material, pero ello no le resta importancia a las normas procesales, sino que genera el juez u operador jurídico, aplique las normas procesales de forma exigible, dúctil o maleable, pues como lo señala el Tribunal Constitucional español en Sentencia del 6 de junio de 1991, en la aplicación de las normas procesales se debe impedir el uso de formalismos o ritualidades excesivas, o de interpretaciones de la ley, absolutamente exegéticas que impidan el normal objeto que la norma o normas persiguen, omitiéndose el estudio del fondo del problema en consideración a la forma y sólo a ella (Patiño, 2014 p.65).

Lo anterior significa que, no se puede caer en un abuso de las formalidades, sin descuidar o dejar de lado que justamente las formalidades o solemnidades dentro del procedimiento sirve para estructurarlo y organizarlo, siendo la finalidad la de alcanzar el derecho sustancial reclamado. En el caso concreto de el examen médico por retiro para los ex militares, el derecho sustancial reclamado consiste en el derecho obligatorio a la realización de la junta médico laboral cuando esta es procedente y por ende el procedimiento dispuesto en la ley y de forma específica en el Decreto 1796 de 2000, no debe tener una finalidad diferente a lograr que todos los servidores del Ejército Nacional se les efectúe el examen médico laboral con ocasión del retiro, sin excepción alguna.

Asimismo, la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional estaría vulnerando otros principios como el de responsabilidad, pues al menoscabar el debido proceso por supuesto que esto generará consecuencias jurídicas de tipo judicial en las que se encuentran las acciones de tutela. Por otro lado, también se afecta el principio de la eficacia, pues en

aplicación de este, es que se busca que el procedimiento no tenga ningún tipo de obstáculos para lo cual la administración tiene ciertas facultades para que lo subsane de oficio y así este garantice.

En consecuencia ante el desconocimiento de los principios por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército viola normas de rango superior como la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011, lo que le está generando una afectación a los derechos fundamentales de los militares retirados, pues por un lado algunas de las solicitudes verbales o escritas de la práctica de la junta médica con ocasión del retiro, no se les está iniciando un procedimiento administrativo tal y como lo indica la norma, con el fin de que posteriormente se manifiesten formalmente respecto al caso concreto, bien sea afirmativa o negativamente, a través de un acto administrativo debidamente motivado. Por lo tanto, lo anterior afecta también la eficacia del procedimiento, pues es un deber de la administración es remover cualquier obstáculo que impida que se adopte una decisión de fondo.

En este orden, se observa que otra significativa dificultad dentro del procedimiento administrativo seguido para la junta médico laboral de retiro, es la inobservancia de los derechos fundamentales de los miembros desacuartelados, principalmente como se manifestó en líneas atrás, esos derechos son principalmente el mínimo vital, la seguridad social y la salud, agregando que conexos a estos está el derecho a la dignidad humana.

Sin embargo, sobre la vulneración de estos derechos fundamentales se precisará más adelante cuando se aborde las soluciones brindadas desde la jurisprudencia constitucional. Corresponde ahora entrar a examinar cuales son los derechos de los usuarios dentro de una actuación administrativa. Sea importante señalar que es quizás el principal derecho de los usuarios de la administración pública, el de presentar peticiones. El tratadista Toscano afirma:

Toda persona nacional o extranjera, física o jurídica (en razón a que las personas jurídicas también tienen intereses legítimos cuya protección merece protección), así los particulares y entidades públicas, tendrían la posibilidad de ejercer este derecho, siempre y cuando se cumplan

ciertas condiciones relacionadas con la capacidad (para ser parte y procesal) y su acreditación, so pena de frustrar su ejercicio (Toscano, 2013, p. 237).

Así pues, se comparte lo mencionado por el tratadista Toscano, referente a que se necesitan ciertos requisitos para la validez de la petición, pues no cualquier ciudadano puede elevar una solicitud para examen médico laboral por retiro, sino que requiere tener una cualidad específica que es haber sido miembro del Ejército Nacional al que se le haya notificado acto administrativo con novedad de retiro. De allí nace el interés legítimo para ser parte dentro de la actuación administrativa.

En el artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, se delimita unos derechos a todos los usuarios, los cuales por analogía y remisión podemos acudir a ese estatuto; particularmente, se resalta el derecho a presentar peticiones, dentro de las cuales se debe entender quejas, reclamos, denuncias y recursos, a obtener respuesta oportuna y eficaz dentro de los plazos establecidos, y a formular alegaciones o ejercer el derecho de contradicción y defensa.

La Corte Constitucional dentro de un proceso de revisión de tutela promovido por un soldado profesional que sufrió un accidente laboral que dejó lesiones en sus ojos y oídos, solicitó a la Dirección de Sanidad Militar a que se le practicara el examen de retiro, pero dicha entidad retardo injustificadamente la junta médico laboral para calificar la pérdida de su capacidad laboral, el máximo tribunal constitucional precisó lo siguiente sobre las reglas a seguir para la eficacia del derecho de petición, la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario (Corte Constitucional, T-165, 2017)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones a través de las siguientes sentencias T-829 de 2005, T- 038 de 2011, T- 696 de 2011, T-671 de 2012, T-113 de 2013, T- 876 de 2013, T-119, T-471 de 2014, T-358 de 2014, T-250 de 2015, T-317 de 2015, T-332 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015, y T- 011 de 2016 .

Por tanto, resulta ser una relevante dificultad dentro del procedimiento administrativo para el examen médico por retiro, el hecho que no se cuente con unos derechos claramente definidos a favor de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional. Pero es viable remitirnos a los derechos de los usuarios estipulados en el procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011.

## **2.2. Óbices en el diseño de un procedimiento eficaz**

Sin lugar a duda, es representativo y valioso dentro de la actuación administrativa la agilidad con la que se resuelve los asuntos puestos en conocimiento de la autoridad administrativa. Un procedimiento que demore años en resolverse de fondo es claramente lesivo para los intereses de los usuarios y estaría en contra vía de los fines esenciales del Estado.

Los términos y plazos preclusivos son el desarrollo material de los principios aplicables a la función administrativa, máxime el de eficacia, economía y celeridad, pues sin la aplicación de etapas con términos perentorios, se genera una abierta dificultad consistente en la carencia de eficacia y prevalencia de los derechos sustanciales de los miembros retirados del Ejército Nacional.

La misma Corte Constitucional ha señalado que:

El señalamiento de términos judiciales con un alcance perentorio, no sólo preserva el principio de preclusión o eventualidad sino que, por el contrario, permite, en relación con las partes, asegurar la vigencia de los principios constitucionales de igualdad procesal y seguridad jurídica, ya que al imponerles a éstos la obligación de realizar los actos procesales en un determinado momento, so pena de que precluya su oportunidad, a más de garantizar una debida contradicción, a su vez, permite otorgar certeza sobre el

momento en que se consolidará una situación jurídica (Corte Constitucional, Sentencia T-1165, 2003)<sup>7</sup>.

De tal modo, esta dificultad de no contar con términos y plazos definidos y preclusivos es nociva para la eficacia del procedimiento aplicable para la junta médica de retiro, y si bien es cierto en el procedimiento administrativo general de la Ley 1437 de 2011 se delimitan términos y plazos para la actuación administrativa, se considera que los mismos no son lo idóneos para ser aplicados al procedimiento a seguir ante la junta médica de calificación. Se evidencia un claro vacío legal en la normatividad del Decreto 1796 de 2000, pues el único término que se determinó fue el que el examen médico para el retiro debe practicarse dentro de los dos meses siguientes al acto administrativo que produce la novedad de retiro. No siendo este término suficiente para regular todo el procedimiento administrativo, además de que es un término que no se cumple a cabalidad, sino por el contrario las solicitudes de calificación de pérdida de capacidad laboral de miembros retirados del servicio activo se resuelven de forma extemporánea.

### **2.3. Óbices sobre los efectos de la prescripción**

Esta es quizás una de las dificultades más notorias en el procedimiento administrativo para el examen médico laboral por retiro, puesto que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional ha adoptado la tesis jurídica de que, una vez transcurrido el año de producida la novedad de retiro del miembro del Ejército Nacional, no es posible adelantar la junta médica laboral con ocasión del retiro, pues a juicio de esta autoridad ya operó el fenómeno de prescripción.

Ulteriormente, se procederá a entrar a controvertir este manifiesto desacierto o dificultad y se explicará con base a la jurisprudencia constitucional como debe entenderse la prescripción estipulada en el artículo 47 del Decreto 1796 de 2000.

---

<sup>7</sup> Al respecto la honorable Corte Constitucional Colombiana ya se había pronunciado a través de las sentencias C- 072 de 1994, C-037 de 1996, C- 078 de 1997, C- 670 de 2001, C- 012 e 2002, T-533 de 2001, T – 1169 de 2001 , T- 082 de 2002.

### **3. Jurisprudencia Constitucional sobre el procedimiento aplicado para la junta médica laboral por el retiro de los miembros del Ejército Nacional**

Es indispensable ocuparnos de la jurisprudencia constitucional, ya que ha sido justamente el máximo tribunal de esa jurisdicción mediante su facultad oficiosa de revisión de fallos de tutelas, la que ha mostrado las falencias o dificultades que existen dentro del procedimiento administrativo seguido para el examen médico laboral de retiro de miembros castrenses.

Por ello, se examinará casos concretos de fallos de tutelas en donde la Corte Constitucional encontró lesionados derechos fundamentales de miembros retirados del servicio, ya sea por la inobservancia de principios o derechos de los usuarios.

En este orden, corresponde precisar que desde tiempo atrás ha sido esta alta corte la que ha adoptado decisiones judiciales para salvaguardar los derechos de los miembros retirados del Ejército Nacional, ha insistido en varias oportunidades a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional sobre la importancia que tiene la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los miembros desacuartelados y sobre las implicaciones que tiene el examen médico por retiro mediante la junta médica laboral para determinar otros derechos prestacionales como incapacidades, indemnizaciones y/o pensión de invalidez.

#### **3.1. Soluciones a las dificultades en el procedimiento aplicado a la junta médica laboral por el retiro de los miembros del Ejército Nacional**

Una vez identificado cuales son los óbices que impiden el correcto desarrollo del procedimiento administrativo adelantado para la realización del examen médico para el retiro de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional, es imprescindible proceder a examinar cual ha sido la solución que de forma concreta la Corte Constitucional ha proporcionado a cada uno de esos óbices u obstáculos que afectan de forma negativa los derechos fundamentales los usuarios que en su gran mayoría son sujetos que merecen

especial protección del Estado, con ocasión a su situación de debilidad manifiesta principalmente por condiciones en su salud física o mental.

### **3.1.1 Solución constitucional al óbice de reglamentación de principios orientadores.**

En primer lugar, el óbice de la reglamentación de principios orientadores es solucionado por la Corte Constitucional a partir de la aplicación de los principios de relevancia superior, es decir, acude al mismo texto de la Carta Política de 1991 para referirse que al interior del proceso administrativo de calificación de pérdida de capacidad laboral de los miembros castrenses, seguido ante la junta médico laboral, deben prevalecer los principios constitucionales.

Ahora bien, esta alta corporación judicial ha comprendido que el derecho al examen médico del militar retirado del servicio activo, esta intrínsecamente vinculado con el derecho a salud, de allí la importancia de la prevalencia de los principios superiores. De esta forma lo manifiesto al decir: “es imprescindible que, en el ámbito del servicio de salud y de prestaciones sociales a que tiene derecho el personal militar y de policía, las normas aplicables se interpreten a la luz de los principios, valores y derechos constitucionales” (Corte Constitucional, Sentencia T-590, 2014)<sup>8</sup>.

En esta línea, la Corte Constitucional realiza un ejercicio hermenéutico al momento de examinar que principios orientadores de forma concreta deben observarse en el procedimiento administrativo de la junta médico laboral, reiterando la conexidad que existe con el derecho fundamental a la salud de los miembros desacuartelados del Ejército Nacional. A su juicio los principios previstos en el Decreto 1796 de 2000, en donde se

---

<sup>8</sup> La Corte Constitucional anteriormente se había pronunciado al respecto mediante las sentencias T-534 de 1992, T-394 de 1993, T-376 de 1997, T-393 de 1999, T-761 de 2001, T-493 de 2004, T-438 de 2007, T-131 de 2008, T-114 de 2008, T-140 de 2008, T-602 de 2009, T-1041 de 2010, T-696 de 2011.

señala en el artículo 6° de dicha normativa que el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional se rige por los principios de calidad, ética, eficiencia, universalidad, solidaridad, protección integral, equidad, autonomía, descentralización, desconcentración, integración funcional, independencia de recursos, atención equitativa y preferencial, racionalidad y unidad, son extensivos al procedimiento administrativo seguido para el examen médico por retiro, debido a que si dicho procedimiento se desarrolla de una forma eficaz, se dará continuidad y garantía al derecho fundamental de salud.

Para la Corte, recobra mayor importancia los principios de solidaridad y equidad, puesto que, si un miembro castrense es retirado del servicio con afectaciones en su salud, pero por cualquier motivo el examen médico por retiro no le es practicado oportunamente, no por ello se le debe de dejar de prestar el servicio a la salud. De esta manera lo delimitó el máximo tribunal constitucional: “los principios de solidaridad y equidad implican que, ante ciertas circunstancias, se prolongue la obligación de prestar el servicio de salud a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía con posterioridad a su desvinculación (Corte Constitucional, Sentencia T-507, 2015)<sup>9</sup>.”

Descendiendo al estudio que ha efectuado el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, sobre la garantía del derecho a la salud como derecho fundamental al usuario dentro del procedimiento administrativo seguido para la junta médico laboral, encontramos un caso resuelto por la Corte en la mencionada sentencia T-507 de 2015, en el cual se hizo una acumulación de expedientes de casos análogos.

Se resalta el caso de un soldado regular que estando al servicio del Ejército Nacional, fue intervenido quirúrgicamente para corregir una fístula uretrocutánea, producida por un medicamento que le fue recetado por el médico de sanidad del Ejército. Por solicitud propia fue retirado de la institución y le fue practicada junta médica laboral por el retiro, que arrojó como por disminución de capacidad laboral el porcentaje de 45,83% por

---

<sup>9</sup> La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a estos casos mediante las sentencias T-493 de 2004, T- 601 de 2005, T-654 de 2006, T-140 de 2008, T- 854 de 2008, T- 516 de 2009, T-862 de 2010, T-696 de 2011, T- 157 de 2012, T-530 de 2014.

enfermedades psiquiátricas y otras en la región lumbar. Trascurrido cuatro años desde la fecha de la primera junta médico laboral el ex-soldado solicitó una nueva junta y la atención a las secuelas de sus patologías médicas, a lo que la Dirección de Sanidad del Ejército se negó argumentando que el accionante no había interpuesto el recurso legal para que el caso fuera revisado por el tribunal médico y además que sus patologías debían ser tratadas por la entidad promotora de salud EPS.

En la resolución del caso, se ordenó a la Dirección de Sanidad Militar a que hiciera una nueva junta médica que tuviera en cuenta el estado actual de las patologías del miembro desacuartelado, y además se ordenó la atención al servicio de salud por lo siguiente:

Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional tienen la obligación de continuar prestando el servicio médico, a la persona que estando en retiro lo necesite, cuando i.) El afectado estaba vinculado a la institución en el momento en que se lesionó o enfermó, es decir, cuando la atención solicitada se refiera a una condición patológica atribuible al servicio y ii.) Siempre que el tratamiento dado por la institución no haya logrado recuperarlo sino controlar temporalmente su afección, la cual reaparece después. Dicho servicio debe incluir asistencia hospitalaria y farmacéutica completa pues de negarse a ello se vulneraría el derecho de los afectados al restablecimiento de su salud y a la dignidad humana. En conclusión, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el derecho a la salud puede ser eventualmente vulnerado, cuando a consecuencia del retiro del servicio de un soldado profesional que padece una enfermedad originada durante el servicio, se suspende el tratamiento médico, siempre que (i) las lesiones hayan ocurrido durante el servicio y (ii) el tratamiento ofrecido no haya sido suficiente para lograr su recuperación (Corte Constitucional, Sentencia T-507, 2015)<sup>10</sup>.

De tal modo, se aprecia como la Corte fija un criterio judicial relevante que deben ser considerado como las pautas o reglas que debe tener en cuenta el Establecimiento de

---

<sup>10</sup> La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a estos casos mediante las sentencias T-493 de 2004, T- 601 de 2005, T-654 de 2006, T-140 de 2008, T- 854 de 2008, T- 516 de 2009, T-862 de 2010, T-696 de 2011, T- 157 de 2012, T-530 de 2014.

Sanidad Militar que para el caso será el del Ejército Nacional, para continuar prestando el servicio de salud al personal castrense que haya sido retirado, pero cuyas lesiones o enfermedades se hayan producido durante el servicio activo y el tratamiento dado por la institución no haya permitido la recuperación médica.

Analizando otro caso resuelto por el alto tribunal constitucional, se ubica el caso de un soldado profesional que estando en servicio activo sufrió un siniestro por una detonación de un artefacto, que afectó sus oídos y ojos. Le correspondió interponer una acción de tutela para obligar a la Dirección de Sanidad de Ejército Nacional a realizar la junta médica laboral. En efecto, consiguió por vía de tutela que se programara la cita para la junta de retiro a pesar de que ya había transcurrido más de un año desde la fecha que se produjo la novedad de retiro. Hasta aquí no se menciona lo novedoso o particular de este caso; pues lo que sucedió antes de la fecha programa para junta de retiro, fue que el ex militar falleció en un accidente de tránsito, es decir, no se logró realizar la junta médica laboral de retiro.

En este orden de ideas, la conyugue supérstite del soldado fallecido solicitó mediante petición escrita a la Dirección de Sanidad del Ejército, la realización de la junta médico laboral por el retiro post mortem, petición que no fue contestada y que además fue declarada improcedente por los jueces de tutelas de instancias. La corte en virtud de su facultad de revisión de tutelas, decidió examinar el caso y concluyó que además de la violación del derecho fundamental al debido proceso y dignidad humana de la accionante, también se le estaba cercenando el derecho al mínimo vital, ya que del resultado o porcentaje de pérdida de capacidad psicofísica del soldado fallecido, se deriva otros derechos laborales de contenido económico, como lo es la pensión de invalidez, pero como el soldado falleció la conyugue supérstite tendría derecho a reclamar la pensión de sobrevivientes.

En este sentido, se indicó lo siguiente:

La vulneración de los derechos fundamentales por la negación del derecho a la valoración no sólo ocurre cuando ésta se niega, sino cuando no se practica a tiempo, complicando en algunos casos la situación del afectado. En ambas situaciones la consecuencia de negarlo o dilatarlo en el tiempo afecta gravemente a la dignidad humana poniendo a quien pretende ser beneficiario de la

pensión de invalidez en una grave situación de indefensión. Y en caso de los miembros de las fuerzas militares, según jurisprudencia reiterada se puede vulnerar también este derecho cuando no se realiza una nueva valoración con el fin de actualizar el porcentaje de disminución, en el caso de patologías de desmejora progresiva en la salud (Corte Constitucional, Sentencia T-165, 2017)<sup>11</sup>.

Se observa, ampliamente que existen unas consecuencias por la omisión de aplicar los principios constitucionales y derechos fundamentales dentro del procedimiento administrativo de la junta médico laboral practicadas a los miembros retirados del Ejército Nacional de Colombia, recayendo la responsabilidad de la trasgresión de esos principios y derechos sobre la Dirección de Sanidad del Ejército.

Para abordar las consecuencias que se han generado por la inaplicación de los principios constitucionales en el procedimiento administrativo de las juntas médicas de retiro, es suficiente con examinar la robusta jurisprudencia constitucional que ha respaldado los derechos fundamentales de los servidores castrenses retirados e inclusive en algunos casos a los miembros de sus familias. Construyéndose así una línea jurisprudencial sólida que garantiza la aplicación de principios constitucionales y del derecho administrativo general al procedimiento especializado y regulado en el Decreto 1796 de 2000.

Según las cifras obtenidas respecto de la cantidad de fallos de tutela en contra de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional que para el año 2014 fueron 2654 de estos, de acciones iniciadas por militares retirados en todo el país, se revela que muchos de estos fueron separados de la fuerza hace más de cinco años y que tienen lesiones y enfermedades que han afectado en un gran porcentaje su salud, pues ni siquiera los tenían afiliados al sistema de seguridad social en salud para aminorar sus padecimientos físicos, es decir,

---

<sup>11</sup> La Corte Constitucional de Colombia se ha pronunciado en reiteradas ocasiones a través de las siguientes sentencias T-829 de 2005, T- 038 de 2011, T- 696 de 2011, T-671 de 2012, T-113 de 2013, T- 876 de 2013, T-119, T-471 de 2014, T-358 de 2014, T-250 de 2015, T-317 de 2015, T-332 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015, y T- 011 de 2016.

concretamente que estos militares fueron abandonados a su suerte luego que no les fueron útiles a la institución

Sin embargo, mediante las acciones de tutela se le ha obligado a la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional a vincularlos al servicio de salud y a iniciar el procedimiento médico laboral para que posteriormente pueda ser calificada la pérdida de la capacidad laboral, teniendo en cuenta las enfermedades y lesiones, ya que a partir de esta es que se pueden otorgar las prestaciones ya se dé una indemnización o pensión de invalidez. Sin embargo es importante precisar que no todo procedimiento médico laboral siempre debe terminar con una junta médico laboral, ya que no todos los miembros del Ejército Nacional se retiran enfermos o lesionados, luego en estos casos no será necesario que se le expidan ordenes de conceptos para que sean tratados por las diferente especialidades y posteriormente sean la junta médica laboral los valore.

A resumidas cuentas el óbice de principios orientadores y derechos a los usuarios, en palabras de la Corte Constitucional queda superado con la aplicación de los principios de rango superior y concretamente con los estipulados el artículo 6 del Decreto 1796 de 2000 con prevalencia del la solidaridad y equidad.

### **3.1.1. Solución constitucional al óbice en el diseño del procedimiento**

En líneas atrás se manifestó que a los miembros desacuartelados del Ejército Nacional, se le ha transgrediendo el debido proceso, pues a dicho conglomerado no se le está adelantando el procedimiento administrativo, con la debida observancia de principios y derechos constitucionales y legales, pues le niegan el derecho a la realización de la junta médica laboral por retiro luego de haber transcurrido más de un año de haberse producido la novedad de retiro. Cuando ni siquiera se estudian a veces algunos casos en concreto para darles una respuesta formal y escrita.

Por lo tanto, al desconocer los funcionarios de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, el trámite de iniciación del procedimiento administrativo de acuerdo a la

normatividad que lo regula tanto en la misma Constitución Política a partir de los principios de la función administrativa, como de la Ley 1437 de 2011 que regula el procedimiento administrativo general, se lesionan derechos fundamentales como el debido proceso y los principios legales concordantes con los constitucionales, también menoscaban otros derechos como a la seguridad social, al mínimo vital y salud, al momento de no adelantar el procedimiento administrativo en condiciones legales.

Todo procedimiento administrativo debe regirse por términos y plazos previamente definidos en la ley o reglamento, para el caso concreto del examen médico laboral por retiro tan solo la norma adjetiva consagra un término de dos meses, es decir, el examen para el retiro debe llevarse a cabo dentro de los dos meses siguientes al acto que produce la novedad de retiro. También queda de manifiesto y tal como se verá más adelante, la Dirección de Sanidad del Ejército no realiza el examen médico para el retiro al personal castrense que haya superado un año de haberse retirado del servicio, alegando la prescripción del derecho. Este aspecto de la prescripción será tratado el punto subsiguiente por ser quizás el óbice más palpable.

Ahora bien, sobre el diseño del procedimiento eficaz la jurisprudencia en sede de tutela ha sido diáfana en afirmar que el usuario no puede resultar afectado en su derecho a ser calificado por culpa, omisión o ineficiencia de la autoridad de sanidad militar. En efecto, el Consejo de Estado sostuvo en un proceso de tutela en donde se acusó a la Dirección de Sanidad del Ejército, la vulneración al debido proceso, lo siguiente: “la culpa por la omisión en el examen médico de retiro no puede atribuirse sólo al funcionario retirado, sino que también es deber de la entidad, en todos los casos, velar porque el mismo se realice tal y como lo hace en el examen de ingreso en el que realiza una valoración completa que incluye el estado de salud mental” (Consejo de Estado, Sentencia 00238-01, 2012).

Así las cosas, el diseño del procedimiento debe responder a parámetros que garanticen el debido proceso y que se obtenga la finalidad de la actuación administrativa, es decir, la prevalencia del derecho sustancial a ser calificado por la junta

médica laboral, pues de lo contrario se estaría cercenando este derecho fundamental al usuario.

Al momento de remitirnos a la Carta Política de 1991 encontramos que el artículo 228 superior, estipulan que “las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo” (Constitución Política, 1991, art 228).

De forma concreta la Corte Constitucional ha propuesto como solución a este óbice de la falencia de un diseño o procedimiento eficaz que: “como garantía del derecho fundamental al debido proceso, en los casos en los cuales se discute la disposición de un derecho, el afectado necesita conocer los motivos de una determinada decisión para poder controvertirla” (Corte Constitucional, Sentencia T-362, 2012)<sup>12</sup>. Así las cosas, para asegurar el debido proceso administrativo es imprescindible el pronunciamiento expreso de la junta médico laboral de retiro o del tribunal de revisión mediante la expedición del respectivo acto que coloque fin a la actuación administrativa y que pueda ser objeto de contradicción mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **3.1.2. Solución Constitucional frente al óbice de los efectos del fenómeno de prescripción**

Ahora bien, aplicada la conceptualización antes referenciada al procedimiento administrativo que está aplicando la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional a las juntas médicas laborales por retiro con base al Decreto 1796 de 2000, se evidencia que a los militares retirados se les están transgrediendo el debido proceso, pues a dicho

---

<sup>12</sup> La honorable Corte Constitucional se ha pronunciado frente a estos casos en reiteradas ocasiones mediante las sentencias T-397 de 1997, SU 086 de 1999, T-577 de 2002, T-600 de 2002, T-359 de 2006, T-771 de 2004, T-1060 de 2007, T- 237 de 2010.

conglomerado no se le está adelantando el procedimiento administrativo, con la debida observancia de principios y derechos constitucionales y legales, pues les niegan el derecho a la realización de la junta médica laboral por retiro luego de haber transcurrido más de un año de haberse producido la novedad de retiro. Cuando ni siquiera se estudian los casos en concreto para darles una respuesta formal y escrita.

Por lo tanto, al desconocer los funcionarios de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, el trámite de iniciación del procedimiento administrativo de acuerdo a la normatividad que lo regula tanto en la misma Constitución Política a partir de los principios de la función administrativa, como de la Ley 1437 de 2011 que regula el procedimiento administrativo general, se lesionan derechos fundamentales como el debido proceso y los principios legales concordantes con los constitucionales, también menoscaban otros derechos como a la seguridad social, al mínimo vital y salud, al momento de no adelantar el procedimiento administrativo en condiciones legales.

En esta medida, se observa que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional sustenta en la mayoría de los casos, la negativa de no practicarles a los miembros desacuartelados la junta médica laboral por retiro, por interpretar de manera errónea la forma de operar el fenómeno de la prescripción. Sobre este aspecto en particular se ocupó la normatividad especializada al decir: “las prestaciones establecidas en el presente decreto prescriben: a. Las mesadas pensionales en el término de tres (3) años. b. Las demás prestaciones en el término de un (1) año” (Decreto 1796, 2000).

Sobre este primer punto que es la prescripción fijada en el artículo 47 del Decreto 1796 de 2000, la Corte Constitucional le salió al paso a la interpretación acogida por Dirección de Sanidad Militar y procedió a fijar la siguiente sub regla de interpretación judicial:

El artículo 8° del Decreto 1796 de 2000, señala que este examen es de carácter definitivo para todos los efectos legales, lo que significa que al ingreso como al retiro del personal del Ejército, se le debe realizar dicho examen. El examen cuando se produce el retiro es obligatorio como lo dice expresamente la norma citada. Las Instituciones Militares no pueden exonerarse de esta obligación argumentando que el retiro fue voluntario. Igualmente, si no se hace el examen de retiro no es posible alegar prescripción de los derechos que de acuerdo con la ley tiene quien se

retire del servicio activo. La omisión del deber de realizar el examen impide la prescripción de los derechos que tiene la persona que prestaba servicio a las Fuerzas Militares. Por tanto, si no se le realiza el examen de retiro esta obligación subsiste por lo cual debe practicarse dicho examen cuando lo solicité el ex-integrante de las Fuerzas Militares. Por otra parte, las Fuerzas Militares deben asumir las consecuencias que se derivan de la no práctica del examen médico de retiro (Corte Constitucional, Sentencia T-0948, 2006)<sup>13</sup>.

Esta misma postura ha sido ratificada por el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa, al manifestar lo siguiente:

En este orden de ideas no es de recibo aplicar el artículo 47 del Decreto 1796 de 2000, que establece el término de prescripción de las prestaciones a las que se refiere la normatividad en cita pues el examen de retiro no puede ser considerado como una prestación sino como un derecho que tienen los que se retiran del servicio. El tenor literal del artículo es el siguiente: "Las prestaciones establecidas en el presente decreto prescriben: a. Las mesadas pensionales en el término de tres (3) años. b. Las demás prestaciones en el término de un (1) año". En este caso no se trata del reconocimiento de una prestación sino de la realización de un examen médico de retiro que es obligatorio en todos los casos y del cual sí se podrá derivar el reconocimiento de una prestación (Consejo de Estado, Sentencia del 22 de marzo de 2007).

Según lo precedente, la prescripción no opera sobre el derecho que tiene el miembro desacuartelado a que se le efectuó el examen médico para el retiro, pues el fenómeno extintivo recae sobre las prestaciones como indemnizaciones y mesadas pensionales. Lo cual conlleva a reflexionar sobre la posibilidad de que el examen de retiro se pueda hacer en cualquier tiempo, debido a que es obligatorio e incide el reconocimiento de derechos laborales de contenido económico.

De acuerdo a lo anterior, se evidencia que esta problemática está siendo resuelta por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército, sin la observancia a lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, sobre algunas solicitudes presentadas por cada uno de los referidos ex militares, bien sean peticiones verbales, escritas o por medios electrónico, lo que indica que estas solicitudes sobre el reconocimiento del derecho a que se les practique la junta médica

---

<sup>13</sup> La honorable Corte Constitucional se ha pronunciado frente a estos casos en reiteradas ocasiones mediante las sentencias T-534 de 1992, T-376 de 1997, T-762 de 1998, T-393 de 1999, T- 107 de 2000, T-824 de 2002, T- 810 de 2004, T-411 de 2006.

laboral por retiro después de un año, no se resuelven por la autoridad administrativa bajo las reglas del procedimiento administrativo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, hecho que está violando claramente uno de los principios fundamentales contenidos en la referida norma como lo es el debido proceso.

En este orden de ideas, la solución que brinda la jurisprudencia constitucional sobre el fenómeno de prescripción es que la misma no recae sobre el derecho al examen médico laboral por retiro, ya que este tiene el carácter de obligatorio. Afectando la prescripción solamente a prestaciones como indemnizaciones y mesadas pensionales en los tiempos estipulados en el artículo 47 del Decreto 1796 de 2000.

Resulta imperativo determinar cuál ha sido la postura judicial de la Corte Constitucional, frente a la negativa de Dirección de Sanidad del Ejército Nacional sobre no realizar el examen médico laboral para el retiro, puesto que se ha visto que con esta omisión se trasgreden derechos fundamentales como la salud, mínimo vital y seguridad social. Para resolver este punto, se precederá a examinar casos concretos tratados por la jurisprudencia constitucional.

Previo a iniciar con el análisis de los aspectos trascendentales en la jurisprudencia constitucional sobre los parámetros aplicados al procedimiento administrativo por la Dirección de Sanidad del Ejército, es necesario primero aclarar desde el punto de vista de la doctrina, los conceptos al respecto de los derechos fundamentales y hacer.

Es así, que cuando se hace referencia a los derechos fundamentales, según lo indica Sánchez:

Se debe aclarar que son los mismos derechos humanos, por un lado, y su connotación de fundamentales, aquella prioridad que el Estado debe tener para protegerlos y garantizarlos. Igualmente, son derechos subjetivos que son irrenunciables, universales, imprescriptibles e inalienables, su fundamento es iusnaturalista y no son sólo positivos, ya que al ser incorporados en las constituciones, se ratifica que los derechos fundamentales son los mismos derechos humanos y que su naturaleza, a su vez, es abstracta, moral, universal y, por ende, gozan de prioridad sobre los demás derechos (Sánchez, 2011, p.52).

Al contrastar la fundamentación jurídica constitucional frente a los criterios aplicados habitualmente por la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, al solicitar los exmilitares el reconocimiento del derecho de practicarse la junta médica laboral por retiro luego de un año de haber sido retirados de la fuerza; se arriba a la reflexión referente a que existe unas serias trasgresiones a la normatividad que regula el procedimiento administrativo, es decir, la Ley 1437 de 2011, lo que ha conducido a numerosas acciones de tutela.

Por lo tanto, en la ratio decidendi de los 2654 fallos de tutela que profirieron los jueces y en donde tutelaron el derecho invocado por cada uno estos militares, indican unas sub reglas judiciales, que si bien es cierto en principio los efectos jurídicos son inter pares o sea que solo se aplican al caso resuelto en la acción de tutela, no es menos cierto que se han producido una cantidad considerable de fallos de tutela en una misma línea de doctrina judicial de la Corte Constitucional, dirigidos a proteger los derechos fundamentales invocados por el personal castrense retirado, haciendo alusión de forma específica a que no opera la prescripción sobre el derecho a la junta médico laboral por retiro, ya que justamente como se explicó en líneas atrás, por el carácter de obligatorio siempre deberá efectuarse, puesto que el resultado de dicha valoración médica incide a que el militar retirado del servicio activo pueda acceder a otros derechos prestacionales o económicos.

En síntesis, se evidencia claramente que la labor de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional es inoperante, al no tener en cuenta por un lado, el procedimiento administrativo fijado por la Ley 1437 de 2011 que fue creada y fundamentada, de acuerdo a los principios contenidos en la Constitución Política colombiana, protectora incansable de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos en aplicación de la filosofía del Estado Social y Democrático de Derecho, lo que la entidad referida trasgrede con su actuación administrativa son los derechos fundamentales del personal castrense que con mucho valor le sirvieron a la patria. Esto debido a que, una vez elevada la solicitud del derecho a practicarse la junta médica de retiro, no se somete esta petición en interés particular a un trámite procedimental administrativo, ni siquiera surgiría el derecho presentar los recursos de ley en contra de la decisión apresurada que toma la Dirección de Sanidad del Ejército

Nacional violando de manera clara el debido proceso, pues como quedo visto en líneas atrás, en muchos casos hasta se omite dar respuesta de fondo a las solicitudes.

Sin embargo, para muchos de estos exmilitares dicha decisión es injusta por lo que acuden a las diferentes jurisdicciones y en especial a la constitucional y administrativa, e interponen acciones de tutela en contra de la entidad y otros casos el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, teniendo como resultado cientos de fallos de tutela en su contra no solo por la vulneración del debido proceso, sino también porque al desconocerlo afecta otros derechos como a la dignidad humana, seguridad social y mínimo vital.

### **Conclusiones**

La teoría del procedimiento administrativo indica que las autoridades administrativas, están el deber de adelantar sus actuaciones bajo el sometimiento a principios, derechos y reglas de obligatorio cumplimiento, esto con el fin de evitar la lesión o vulneración de derechos fundamentales de los usuarios.

Según lo anterior todas las peticiones presentadas por los ciudadanos ante cualquier autoridad administrativa en Colombia, deben ser tramitadas a través de un procedimiento administrativo justo y eficaz que cumpla con los preceptos constitucionales y legales, para que las decisiones mediante las cuales resuelvan dichas solicitudes no vulneren los derechos de los peticionarios. Además, ninguna autoridad administrativa en Colombia puede negarse a recibir y tramitar mediante el procedimiento administrativo las peticiones verbales o escritas presentadas por los ciudadanos, siempre y cuando estas sean respetuosas y sean pertinentes, como garantía a los derechos fundamentales al debido proceso y a la petición.

Por lo tanto, las decisiones o actos administrativos proferidos por las entidades administrativas como resultado de un procedimiento administrativo deben siempre ser

motivadas en concordancia con el problema planteado por el ciudadano y la normatividad aplicable, pues la administración pública no puede actuar de manera arbitraria en aplicación de la discrecionalidad administrativa, ya que esta no es ilimitada y por el contrario esta debe estar acorde a los principios constitucionales.

Sin embargo, respecto a las trasgresiones de derechos en la que deliberadamente ha incurrido la Dirección de Sanidad de Ejército Nacional al negarles la posibilidad a algunos ex militares de adelantar la junta médica laboral por retiro cuando ha transcurrido más de un año de la desvinculación, es evidente que por un lado se les vulnera el debido proceso, ya que dichas solicitudes no son sometidas al trámite del procedimiento administrativo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, y por otro, como consecuencia de la anterior omisión también se menoscaban otros derechos de suma importancia como a la dignidad humana, a la vida, a la seguridad social y al mínimo vital, ya que ante las reiteradas peticiones verbales realizadas por algunos militares retirados al no ser sometidas al procedimiento administrativo nunca se les expide un acto administrativo motivado con el cual se le explique a dicho conglomerado las razones por las cuales no se les realiza las juntas médicas laborales con ocasión del retiro y se les cercena la posibilidad de recurrir dicha decisión, o sea también resulta afectado el derecho de contradicción y defensa.

La administración no puede actuar de manera caprichosa y expedir decisiones a su arbitrio, pues con esta actuación se está trasgrediendo principios y normas constitucionales que afectan a los ciudadanos, por empleo en los casos analizados quedo constatado que la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional incurre en graves irregularidades al momento de aplicar el procedimiento administrativo para el examen médico laboral para el retiro del personal castrense; de allí surgen las dificultades al interior del procedimiento que se resumen básicamente en la violación al debido proceso administrativo.

Con la decisión de la administración representada a través de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, de no practicarle la junta médica laboral por retiro de los ex militares luego de haber transcurrido un año de la desvinculación de la fuerza, de manera arbitraria y

con la omisión de dar el trámite consagrado en el procedimiento administrativo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, considero que se está transgrediendo el derecho que dicha población tiene a conocer su estado de salud, y tal como lo manifestó la Corte constitucional en su jurisprudencia, es un derecho que no prescribe, por tanto, el precitado examen médico para el retiro se puede efectuar en cualquier tiempo, recayendo el fenómeno de la prescripción únicamente sobre las prestaciones económicas que surjan a raíz de la calificación de la disminución de la capacidad laboral o psicofísica.

Consecuencia de la inobservancia, retraso o negligencia en algunos casos de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, sobre el procedimiento administrativo idóneo a las solicitudes en donde los militares retirados solicitan se les reconozca el derecho a practicarles la junta médica laboral por causa del retiro, luego de haber transcurrido un año o más de haber sido desacuartelados, ha sido las más de 2654 de acciones tuteladas que dicho conglomerado ha interpuesto con el único fin de que se les protejan los derechos vulnerados por dicha entidad y que les ha causado en muchos casos, perjuicios irremediables.

Ha sido la Corte Constitucional la que ha revelado los óbices en el procedimiento administrativo seguido para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los miembros castrenses, puesto que es posible identificar unos sendos errores instrumentales en el diseño del procedimiento, los cuales le han restado eficacia a la finalidad de este, que se concluye es justamente conocer el estado psicótico del militar retirado del servicio activo.

El remedio que otorga la jurisprudencia constitucional frente a los óbices en el procedimiento administrativo se resume en el carácter obligatorio que le asigna el Decreto 1796 de 2000. Esto debido a que el derecho al examen de retiro no prescribe, por tanto las prestaciones económicas que se derivan de este derecho, no podrán fenecer sino hasta cuando se sean exigibles, a modo de ejemplo, si un militar sufre un acto de combate que le genera una pérdida anatómica de los miembros superiores, pero la junta médico laboral no determina el porcentaje de pérdida de capacidad laboral dentro del año siguiente al acto

administrativo que produjo la novedad de retiro, este ex servidor público no podrá acceder a la pensión de invalidez, pero una vez sea calificado por la junta médica laboral y mediante dictamen se le otorgue su porcentaje de pérdida de capacidad laboral superior al 50%, podrá en ese momento solicitar la pensión de invalidez, por ser un derecho imprescriptible, operando el fenómeno de la prescripción solo sobre las mesadas pensionales.

Lo cierto es que, los óbices analizados pueden ser superados por parte de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, si se interpretan las normas procedimentales a la luz de las interpretaciones judiciales que de forma concreta ha elaborado la Corte Constitucional. El principio rector del procedimiento administrativo para la junta médica laboral debe ser el de obligatoriedad, la omisión de la Dirección de Sanidad del Ejército en realizar el examen médico laboral para el retiro de los ex militares, aunque haya pasado más de un año de haberse producido la novedad de retiro, ha generado una ruptura este principio de obligatoriedad.

Se evidenció que efectivamente la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional desconoce los principios constitucionales y legales al no someter a un trámite justo a través del procedimiento administrativo eficaz cada una de las peticiones de los ex militares en donde solicitan la práctica de la junta médica laboral por retiro, prevista en la norma específica del artículo 8 del Decreto 1796 de 2000, pues de manera deliberada en muchos casos se les niega el derecho solicitado, lo que menoscaba claramente el derecho fundamental al debido proceso contenido en la Constitución Política, Bloque de Constitucionalidad y la Ley 1437 de 2011.

De tal modo, es indispensable que se adopte las acciones correspondientes por parte del Ejército Nacional, para incorporar al procedimiento administrativo para la junta médica laboral por retiro, las sub reglas judiciales fijadas en la ratio decidendi de las más de 2654 sentencias de tutela que fueron examinadas en este artículo. Para ello, resulta necesario generar espacios adecuados de información al usuario, así como la urgencia de adoptar una

política de trato digno a los militares desacuartelados que han servido a la patria y deben ser vistos como verdaderos héroes.

Igualmente, se considera que no es necesario iniciar una reforma total a la legislación vigente sobre la junta médico laboral, pero si es indispensables realizar unas modificaciones puntuales al Decreto 1796 de 2000, como sería el carácter de irrevocables de la decisión adoptada por el Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar, ya que al momento de otorgar esa facultad de autocontrol con la revocatoria directa de los actos administrativos que expide en función del recurso de apelación, se estaría previniendo situaciones de ilegalidad e injusticias que son solucionadas actualmente por la jurisdicción constitucional o contenciosa administrativa, y de esta manera se evitaría el aumento de conflictos judiciales.

## Referencias

- Aftalión, E., Raffo, J., Vilanova, J. (2004). *Introducción al Derecho*. México D.F.: Lexis Nexis.
- Alarcón, L. (2009). *El procedimiento administrativo: aspectos generales, lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo, tomo III, La actividad de las Administraciones públicas, volumen I*. Madrid: La forma.
- Alegre, A. (1993). *Objetividad e imparcialidad de la Administración. El principio de especialidad en la composición de los órganos de selección, La protección jurídica del ciudadano. (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez, tomo I. Madrid: Civitas.
- Alexy, R. (2012). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arango, R. (2012). *Concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá D.C.: Legis.
- Arenas, G. (2007). *Derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá D.C.: Legis.
- Berrocal, L. (2009). *Manual del Acto Administrativo*. Bogotá D.C.: Librería Ediciones del Profesional.
- Castro, P.R. (2008). *El procedimiento administrativo*. Islas Canarias, España: Gobernación de Canarias. Recuperado de [http://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/campus/doc/htmls/geco/doc/tema06\\_1\\_PROCEDIMIENTO\\_ADMINISTRATIVO.pdf](http://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/campus/doc/htmls/geco/doc/tema06_1_PROCEDIMIENTO_ADMINISTRATIVO.pdf)
- Colombia, Congreso de la República (2011, 18 de enero), Ley 1437 del 18 de enero de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, Diario Oficial. N° 47.956.
- Consejo de Estado (2013, 06 de junio), Rad 00406, CP: Gerardo Arenas Monsalve. Rad 25000233600020130040601.
- Consejo de Estado. (2007, 22 marzo). Expediente AC-25000-23-24-000-2006- 02565, C.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez.
- Corte Constitucional (2006, 16 noviembre), Sentencia T-948 de 2006, MP: Rodrigo Antonio Cortes Pérez, sala sexta de revisión; Referencia: Demanda 1373502; Bogotá, D. C.

Corte Constitucional (2008, 09 septiembre), Sentencia T-854 de 2008, MP: Humberto Sierra Porto, sala tercera de revisión; Referencia: Demanda T-1921581; Bogotá, D. C.

Corte Constitucional (2008, 22 enero), *Sentencia T-020 de 2008*, MP: Jaime Araujo Rentería, sala primera de revisión; Referencia: Demanda T-1727772; Bogotá, D. C.

Corte Constitucional (2009, 13 abril), *Sentencia T-275 de 2009*, MP: Humberto Sierra Porto, sala octava de revisión; Referencia: Demanda T-2134540; Bogotá, D. C.

Corte Constitucional (2013, 20 noviembre) Sentencia C-835 de 2013, M.P.: Nilson Pinilla. Sala plena; Referencia: expediente D-9626, Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2017, 20 enero) Sentencia T-010 de 2017, M.P.: Alberto Rojas Ríos; Referencia: Expediente T-5.733.392, Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2013, 4 diciembre) Sentencia T-1165 de 2013, M.P: Rodrigo Escobar Gil; Referencia: expediente T-778896, Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2006, 16 noviembre) Sentencia T-0948 de 2006, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; Referencia: expediente 1373502, Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2015, 10 agosto) Sentencia T-507 de 2015, M.P.: Gloria Ortiz Delgado; Referencia: Expedientes T-4.856.838 y T-4.861.554, Bogotá D.C.

Corte Constitucional (2017, 13 marzo) Sentencia T-165 de 2017; M.P.: Alejandro Llinares Cantillo; Referencia: Expediente T-5.841.731, Bogotá D.C.

Colombia, Ejército Nacional, (2014). Estadística de tutelas que han generado condenas por procesos médicos laborales. Bogotá D.C.

Colombia, Presidente de la República (2000, 14 de septiembre), *Decreto 1796 del 14 de septiembre 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*", Diario Oficial. N° 44.161.

- Cubides, J. A. (2012). El rol de la jurisprudencia de la corte constitucional en los derechos de las parejas del mismo sexo (pms). *Revista Jurídicas*, 9(1).
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta de Oralidad, (2013, 21 de febrero), Rad 01030, MP: Stella Jeannette Carvajal Basto. Rad 25000233700020130010300.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta de Oralidad, Subsección “A” (2014, 27 de agosto), Rad 0890, MP: María Marcela del Socorro Cadavid Bringe. Rad 25000233700020140089000.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “D” (2014, 29 de abril), Rad 1440, MP: Cerveleón Padilla Lineros. Rad 2500023420002014014400.
- Colombia. (julio 7 de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Art.48, Bogotá D.C.: LEYER.
- Doménech, Gabriel (2002). La abstención en el procedimiento administrativo”, Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor José M.<sup>a</sup> Boquera Oliver.
- García, Fernández, Dora (2015). La metodología de la investigación jurídica en el siglo xxi. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gordillo, Agustín A. (2009). El procedimiento administrativo. Concepto y principios generales. Tratado de derecho administrativo. Buenos Aires: fundación de derecho administrativo.
- Gozaini, O (2004). El debido proceso en la actualidad. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*.
- Gutiérrez, M. (2013). El control de la discrecionalidad (trabajo de grado). Universidad de la rioja, La rioja – España. Recuperado de [http://biblioteca.unirioja.es/tfe\\_e/TFE000238.pdf](http://biblioteca.unirioja.es/tfe_e/TFE000238.pdf).
- Knight, I. (2013). *La prescripción*. Revista de los investigadores del instituto de investigaciones jurídicas – México. Recuperado de <http://letrasjuridicas.com/Volumenes/28/A10.pdf>
- Marín, A. (2009). Algunas anotaciones en relación con la discrecionalidad administrativa y el control judicial de su ejercicio en el derecho urbanístico. *Revistas universidad*

*externado* (2) 161-188. *Recuperado de*  
<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=Deradm&page=article&op=view&path%5B%5D=2582&path%5B%5D=2222>

- Martí, L. (2012). *Crisis del derecho a defensa*. Buenos aires: Imprenta Lux unión iberoamericana de colegios de abogados.
- Morell, L. (2001). La objetividad de la Administración Pública y otros componentes de la ética de la institución”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 111, 2001, págs. 347-372.
- Ramírez, D.M. (2012). *La prevalencia del derecho sustancial como parte de la garantía constitucional del debido proceso*. *Revistas puco*, recuperado de <http://revistaspuco.edu.pe/index.php/derecho procesal/article/download/2394/2345>
- Ramírez, J. (1999). *Principios Constitucionales del Derecho Procesal Colombiano*. Medellín: Señal Editora.
- Santamaría, J.A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General, I*, segunda edición, Iustel, Madrid, 2009.
- Sánchez, C. (2009). *Acto Administrativo, Teoría General*. Bogotá D.C.: Legis.
- Santofimio, J. (2007). *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Toscano, L. (2013.) *Aproximación conceptual al acceso efectivo a la Administración de Justicia a partir de la Teoría de la Acción Procesal*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda. (10 de junio de 2014) Sentencia 02202. M.P: Cesar Palomino Cortes.
- Velázquez, F. (1987). *Comentarios al nuevo código de procedimiento penal*. Medellín: señal editora.