



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Referencia	Acción de tutela
Radicación	11001-03-15-000-2021-02155-01
Demandante	EDILBERTO BOLÍVAR MARTÍNEZ QUIRAMA
Demandado	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Y OTRO
Temas	Tutela contra providencia judicial. Requisitos generales de procedibilidad de la acción: la inmediatez. Medio de control de reparación directa. Pérdida de capacidad laboral de soldado profesional. Defecto fáctico.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por el señor *Edilberto Bolívar Martínez Quirama* contra la sentencia del 18 de junio de 2021, proferida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, que dispuso:

“PRIMERO: DECLARAR improcedente el amparo constitucional solicitado por Edilberto Bolívar Martínez Quirama, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

El 3 de mayo de 2021¹, a través de apoderada, el señor *Edilberto Bolívar Martínez Quirama* presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Tolima y el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que se declare que los accionados TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA y JUZGADO 6º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, son responsables de la Vulneración y puesta en peligro de los Derechos Fundamentales AL DEBIDO PROCESO, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEMAS QUE DE OFICIO CONSIDERE LA HONORABLE CORPORACIÓN de mi poderdante EDILBERTO BOLIVAR MARTINEZ QUIRAMA.

SEGUNDA: Que como consecuencia de lo anterior, se sírvase ORDENAR a (sic) Los Accionados TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA y JUZGADO 6º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, dejar sin efecto ni valor jurídico las Sentencias del 22 de enero de 2016 y 28 de julio de 2020 respectivamente, proferidas dentro del Medio de Control de Reparación Directa, adelantado por mi representado EDILBERTO BOLIVAR MARTINEZ QUIRAMA Y OTROS en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJERCITO NACIONAL, por ser estos violatorios de los derechos fundamentales de mi representado.

¹ La presentó en línea por correo electrónico (índice 2 SAMAI).



TERCERA: Con las atribuciones que le otorga, el ser juez Constitucional, sírvase a **ORDENAR** al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA y JUZGADO 6º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, emitir un nuevo pronunciamiento, ajustado a Derecho, donde se acojan los Precedentes Jurisprudenciales y se realice la Valoración Probatoria de conformidad con lo que señale la Honorable Corporación.

CUARTA: Que se hagan las demás declaraciones que estimen convenientes los Honorables Consejeros de Estado”.

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

- 2.1. El actor se vinculó al ejército nacional en el año 2006 como soldado regular. Posteriormente, obtuvo el grado de soldado profesional desde el 8 de abril de 2008 hasta el 25 de abril de 2012.
- 2.2. Estando en servicio empezó a sufrir afecciones psiquiátricas. Por tal motivo fue valorado por la Junta Médico Laboral, que en acta Nro. 25747 del 30 de junio de 2008, determinó un 10.5% de pérdida de capacidad laboral y lo consideró no apto para continuar desempeñando labores militares, y que no obstante lo anterior, continuó sirviendo a la institución.

Afirma que esta situación agravó sus padecimientos, al presentar episodios paranoides, crisis mentales y depresivas, por lo que debieron medicarlo.

- 2.3. El 11 de febrero de 2010, presentó un episodio de crisis, motivo por el cual fue remitido a consulta médica por psiquiatría en el Hospital Lleras Acosta, en la que se le diagnosticó estrés postraumático crónico con presencia de síntomas de psicosis F-431, por lo que fue incapacitado por un período inicial de un mes, que finalmente se extendió a ocho.

El 25 de noviembre de 2011 la Junta Médico Laboral realizó un nuevo examen en el que se determinó que tenía una pérdida de capacidad laboral del 86.57%.

- 2.4. Por lo anterior, el actor y su grupo familiar presentaron demanda de reparación directa contra de la Nación, Ministerio de Defensa, Ejército Nacional, para que se declarara administrativa y patrimonialmente responsable por la pérdida de capacidad laboral sufrida, porque pese a que en el acta Nro. 25747 la Junta Médico Laboral dictaminó que no era apto para el servicio, no fue retirado, lo que redundó en la disminución de su capacidad laboral.
- 2.5. Del asunto conoció en primera instancia el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, que mediante Sentencia del 22 de enero de 2016 negó las pretensiones de la demanda, al no haberse demostrado la falla del servicio que hubiere podido desencadenar el deterioro de la salud mental del actor, ni que hubiera estado expuesto a un riesgo superior, excepcional o anormal respecto a sus demás compañeros de servicio. Añadió que no se probó que al interesado se le sometiera a largas jornadas de trabajo o que recibiera ultrajes o agresiones.

Igualmente, destacó que el demandante debió acudir a la jurisdicción para acceder a la pensión de invalidez, y no pretender una reparación extrapatrimonial de perjuicios vía reparación directa, desconociendo



totalmente que la demandada pagó a título de indemnización, por disminución de la capacidad laboral, las sumas de \$2.939.755 y \$34.485.883.

- 2.6. Contra la anterior decisión, el demandante Interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo del Tolima que, mediante Sentencia del 28 de julio de 2020, la confirmó.

Esta decisión se notificó a las partes el 7 de septiembre de 2020².

3. Fundamentos de la acción

Sostiene la parte actora que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, vulnera sus derechos fundamentales porque incurrió en defecto fáctico, por omisión en la valoración de las pruebas allegadas y la indebida valoración de estas.

Considera que se configura este defecto porque la autoridad judicial accionada justificó la continuidad del señor Edilberto Bolívar Martínez en la institución, porque tenía derecho a ser reubicado laboralmente. Hecho que, según sostiene, no fue enunciado por la entidad demandada en su escrito de contestación ni en sus intervenciones, ni fue acreditado en el proceso.

Agregó que el Tribunal invirtió *“desproporcionadamente la carga de la prueba”*, ya que elaboró una tesis *“defensiva de manera oficiosa, propia de un escrito de contestación de la demanda, teniendo por probado sin estarlo, que mi representado fue reubicado laboralmente y que no desempeñaba funciones militares [...] y concluyo su argumentación señalando que era a mi poderdante a quien le correspondía demostrar que no había sido reubicado”*.

Explicó que al hacer esa apreciación, el Tribunal desconoció el contenido del acta de la Junta Médico Laboral Nro. 25747 del 30 de julio de 2008, en la que no se estudió la viabilidad de conceder la reubicación laboral; y del acta Nro. 48125 del 25 de noviembre de 2011, en la que expresamente se atribuye la patología psiquiátrica que genera la pérdida de capacidad laboral como una enfermedad profesional; lo que demostraba que la afección de su salud fue ocasionada por las actividades y funciones que desarrollaba en el ejercicio de su actividad militar, y no en el desarrollo de otro tipo de actividades, como erradamente lo interpretaron las autoridades accionadas.

Considera que no podía exigirse a la parte demandante aportar pruebas para acreditar qué labores desempeñaba, en tanto que la legislación contiene las funciones que deben realizar los soldados profesionales.

Reprocha que la Institución demandada haya guardado silencio frente a las actividades que su representado realizaba en la institución, *“muy seguramente por no existir en su poder, un acto administrativo que ordenara su reubicación laboral o reasignara funciones no militares a mi prohijado, acto que de haberse producido hubiese nacido con visos de ilegalidad y grave infracción de las normas en que debía fundarse”*.

4. Trámite impartido e intervenciones

- 4.1. Por auto del 6 de mayo de 2021 se admitió la acción de tutela por el despacho sustanciador, que dispuso notificar a las partes.

² Así se constató en el expediente digital del proceso de reparación directa, que obra a índice 7 SAMAI. Igualmente se corroboró en consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial.



En la misma providencia se ordenó vincular y notificar en calidad de terceros con interés en las resultas del proceso, a la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ejército Nacional, en su condición de demandado en el proceso de reparación directa, y a los señores Martha Cecilia Quirama Rendón, Lina Fernanda Quirama Rendón, Miller Eduardo Martínez Quirama, Rubiela López Obando, Akelmy Julieth y Sara Valentina Martínez López, que obraron como demandantes en ese proceso.

4.2. **El Ministerio de Defensa Nacional**, se pronunció a través de la Coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional.

Solicitó que se nieguen las pretensiones de la acción de tutela, dado que lo que se busca es subsanar los errores y la carencia de material probatorio que debió allegarse al proceso de reparación directa, ya que le correspondía haber probado los elementos que configuran la responsabilidad del estado, el daño, el nexo de causalidad y la falla del servicio, y es claro que el hoy accionante, a lo largo del proceso de reparación directa, no logró probar la alegada falla en la que presuntamente se incurrió.

4.3. No obstante haber sido notificados, las autoridades judiciales accionadas no se pronunciaron, y tampoco lo hicieron los vinculados como terceros, que conformaron la parte demandante en el proceso de reparación directa.

5. Providencia impugnada

Mediante sentencia del 18 de junio de 2021, la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, declaró improcedente la acción de tutela, por no encontrar acreditado el requisito de inmediatez.

Explicó que, entre la fecha en que quedó ejecutoriada la providencia del Tribunal Administrativo del Tolima (esto es, el 11 de septiembre de 2020), y la fecha en la que se presentó la acción de tutela (el 3 de mayo de 2021), transcurrieron, sin justificación alguna, más de seis meses, y no se acreditó que el actor se hallara incurso en alguna de las situaciones que exceptúan la aplicación del presupuesto de inmediatez.

6. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión.

En esencia, expuso que más allá del simple transcurrir del tiempo, se debe analizar las circunstancias específicas que rodean el caso. Y que, en su caso, el *a quo* no advirtió que se trata de un sujeto de especial protección por la invalidez generada por su falta de capacidad mental que le fue dictaminada, y que tiene dos hijas menores de edad, Akelmy Julieth y Sara Valentina Martínez López.

Por eso, en su criterio, no procede la aplicación rígida y estricta de una regla jurisprudencial, pues, afirma, no había transcurrido un tiempo desproporcionado para cuestionar la constitucionalidad de las decisiones judiciales.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991³, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela contra providencias judiciales procede de manera excepcional, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Y dada su excepcionalidad, es que la jurisprudencia ha establecido una serie de requisitos *generales*⁴ y *especiales*⁵ que deben cumplirse de forma estricta. Si no se cumplen todos los requisitos generales y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales la acción no será procedente.

Es por lo anterior, que el análisis sobre el cumplimiento de los requisitos debe restringirse únicamente a los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso. En consecuencia, la procedencia de la acción contra providencias judiciales exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la sentencia judicial objeto de tutela.

3. Planteamiento del problema jurídico

Teniendo en cuenta lo decidido por el juez de tutela de primera instancia y los argumentos del escrito de impugnación, corresponde a la Sala establecer si la acción de tutela interpuesta por el señor Edilberto Bolívar Martínez cumple con los requisitos generales de procedibilidad, particularmente el de inmediatez.

Solo en caso de superar dicho estudio, corresponderá a la Sala determinar si al proferir la sentencia del 28 de julio de 2020, en el medio de control de reparación directa Nro. 73001-33-33-006-2014-00182-02, el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en defecto fáctico por omisión en la valoración de las pruebas allegadas y por la indebida valoración de éstas.

³ **Decreto 2591 de 1991. Artículo 1:** “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*”.

⁴ Los requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; y v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

⁵ Los requisitos especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.



4. Alcance del requisito de la inmediatez como presupuesto formal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

- 4.1. La inmediatez es un presupuesto procesal que el juez debe examinar, antes de pasar al estudio de las causales específicas de tutela contra providencia judicial, con el fin de determinar si la demanda se ha presentado de manera oportuna. En todo caso, no es un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela. Es más bien un requisito que busca que la acción se presente en un término razonable, esto es, desde el mismo momento en que el afectado tiene conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales.
- 4.2. La Corte Constitucional⁶ ha señalado que si bien no es posible establecer un término de caducidad que limite el ejercicio de la acción de la tutela, debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del actor y la presentación de la demanda, ya que la naturaleza misma de este medio de defensa judicial no sólo tiene que ver con la *urgencia* en la protección de las garantías constitucionales de una persona, sino también con el respeto de la seguridad jurídica y de los derechos de los terceros afectados⁷.

En este orden de ideas, la inmediatez es más bien una condición que busca que la acción se presente en un *término razonable* contado desde el momento en que se tuvo conocimiento de la violación o amenaza de los derechos fundamentales y no un término de caducidad. Justamente, porque la tutela es un medio excepcional para la protección pronta y eficaz, es que se requiere que se ejerza en un tiempo prudencial.

- 4.3. Precisamente, en razón a que el análisis de la procedencia de tutela contra providencias judiciales debe ser más riguroso, la Sala Plena del Consejo de Estado⁸ **fijó como plazo razonable para la interposición de la acción, un término de seis meses contados a partir de la notificación de la providencia judicial enjuiciada**, por considerarlo un término prudencial para que el interesado interponga la acción. Límite temporal que también ha sido acogido por la Corte Constitucional⁹.

Dicho término razonable para ejercer la acción de tutela se estableció en consideración a *“la naturaleza del acto jurisdiccional, los plazos previstos en la ley para la interposición de los recursos ordinarios y extraordinarios contra las mismas, el derecho a la tutela judicial efectiva y la necesidad de que las situaciones jurídicas resueltas logren certeza y estabilidad”*¹⁰.

Sin embargo, dicha providencia también acudió a unas pautas, para examinar las excepciones a esa regla general, indicando que *“además de tener como pauta el término de seis meses, se debe analizar también: «... (i) si existe un motivo válido para la*

⁶ Sentencia T-123 de 2007.

⁷ Sentencia T-594 de 2008: *“el requisito de inmediatez tiene una relevancia particular en los casos de tutela contra providencias judiciales, de manera que la verificación de su cumplimiento debe ser aún más estricta que en otros casos, por cuanto la firmeza de las decisiones judiciales no puede mantenerse en la incertidumbre indefinidamente”*.

⁸ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 5 de agosto de 2014. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

⁹ Sentencia T-031 de 2016.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia de 5 de agosto de 2014.



inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado; (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición» ...”.

Sobre este punto, en la sentencia SU-391 de 2016, la Corte Constitucional aseguró que “*No existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, sino que es al juez de tutela a quien le corresponde evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso concreto, lo que constituye un término razonable*”¹¹. Por ende, para analizar si este requisito se cumple o no, la Corte Constitucional brindó cinco criterios: **(i)** la situación personal del peticionario; **(ii)** si la vulneración de derechos fundamentales se extiende en el tiempo; **(iii)** la naturaleza de la vulneración; **(iv)** la actuación contra la que se dirige la tutela; y **(v)** los efectos de la tutela.

5. Análisis en el caso concreto

- 5.1. Como lo concluyó el juez de tutela de primera instancia, en el presente caso no se supera el requisito de la inmediatez, como quiera que transcurrieron sin una razón válida para ello, más de los seis meses fijados como plazo razonable por la jurisprudencia constitucional, entre la notificación de la sentencia del 28 de julio de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, y la fecha de interposición de la acción de tutela.

En efecto, está demostrado que la sentencia cuestionada se notificó a las partes por correo electrónico el 7 de septiembre de 2020¹², y la acción de tutela se presentó el 3 de mayo de 2021¹³.

Significa que transcurrieron **7 meses y 26 días desde la notificación de la sentencia**. Situación que supera el plazo razonable de seis meses a que alude la jurisprudencia de esta alta corte.

Es de aclarar que, si bien la sentencia cobró ejecutoria el 11 de septiembre de 2020, tal y como lo indicó el *a quo*, el análisis de la inmediatez debe hacerse a partir de la fecha de notificación de la decisión, como lo establece el precedente de esta Corporación, pues ese es el momento a partir del cual se tiene conocimiento de la posible vulneración de derechos fundamentales.

- 5.2. Ahora bien, en principio, la dilación no significa el incumplimiento del requisito de inmediatez, ya que el solo paso del tiempo no demuestra su inobservancia. Sin embargo, al revisar las pautas establecidas por la Sala Plena del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional no se encuentra acreditada una situación que justifique la interposición de la acción de tutela luego de transcurrido ese tiempo. Máxime si se tiene en consideración que la apoderada del tutelante no presentó ningún argumento del cual se desprenda un motivo válido de la inactividad. Simplemente, no hubo justificación sobre este aspecto.

¹¹ Sentencia SU-391 de 2016.

¹² Así obra a fl.314 del expediente digitalizado del medio de control de reparación directa. Además, a fl.316 del mismo expediente, se ve constancia secretarial en tal sentido (índice 7 SAMAI). Y así se corroboró en consulta de procesos de la página web de la Rama Judicial.

¹³ Índice 2 SAMAI.



Evidencia de lo anterior es que la apoderada del actor, que hace parte de la misma firma de abogados *RP RODRÍGUEZ & PIÑEROS ABOGADOS*, que lo representó en el proceso de reparación directa, tan solo manifestó como argumento para justificar que cumplía con este requisito general, que desde la ejecutoria “*al momento de la radicación de esta tutela, no ha transcurrido un tiempo desproporcionado para cuestionar la constitucionalidad de las decisiones judiciales*”¹⁴.

Y para la Sala no es de recibo lo que expone la apoderada del actor en el escrito de impugnación contra el fallo de tutela de primera instancia para justificar la inactividad y no haber presentado la acción de tutela dentro de un plazo razonable, esto es, la supuesta condición de invalidez mental de su poderdante, toda vez que al leer el poder que le fue conferido para instaurar la presente acción, el señor Edilberto Bolívar Martínez Quirama manifestó que lo otorga en pleno uso de sus facultades legales.

Sumado a lo anterior, el hecho que el accionante tenga dos hijas menores de edad, en sí mismo no constituye una justificación para haber presentado la acción de tutela transcurridos más de 7 meses. Esas menores, dicho sea de paso, al igual que su madre y esposa del actor, la señora Rubiela López Obando, fueron parte demandante en el proceso de reparación directa, razón por la cual se les vinculó a esta tutela como terceros con interés, y no intervinieron en el presente trámite.

- 5.3. Es importante recordar que al cuestionar una decisión judicial mediante acción de tutela, automáticamente entran en juego los principios de independencia, autonomía funcional y juez natural. Por consiguiente, a fin de encontrar un equilibrio entre la posibilidad de dejar una decisión judicial sin efectos y tales principios es imperativo que se cumplan con rigor cada uno de los requisitos generales señalados jurisprudencialmente, incluyendo la inmediatez.
- 5.4. En consecuencia, al encontrar que la acción de tutela no se interpuso dentro del lapso prudencial establecido por la jurisprudencia de esta Corporación y al no observar una justificación para dicha dilación por parte del tutelante, la Sala confirmará el fallo impugnado, que declaró su improcedencia por no cumplirse con el requisito de inmediatez.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la decisión impugnada, proferida el 18 de junio de 2021 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. **Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
3. **Publicar** la presente decisión en la página web del Consejo de Estado.

¹⁴ Página 7 del escrito de tutela que se ve a índice 2 SAMAI.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-02155-01
Demandante: Edilberto Bolívar Martínez Quirama

4. Enviar a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ