# **CONSEJO DE ESTADO**

###### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

## SECCIÓN SEGUNDA

## SUBSECCIÓN B

## Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., tres (03) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2022-05441-01**

**Actor: Fabio Reyes Rodríguez**

**Demandado: Tribunal Administrativo del Meta**

**ACCION DE TUTELA – Fallo de Segunda Instancia.**

La Sala decide la impugnación presentada por la apoderada del señor Fabio Reyes Rodríguez contra la sentencia de 7 de diciembre de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por medio de la cual se negó el amparo de tutela.

1. **ANTECEDENTES**
2. **La solicitud y las pretensiones**

El señor Fabio Reyes Rodríguez, actuando a través de apoderada, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, que estimó vulnerados por el Tribunal Administrativo del Meta, al proferir la sentencia de 21 de julio de 2022, dentro de la acción de repetición promovida por el municipio de Acacias (Meta) contra el señor Fabio Reyes Rodríguez y otros[[1]](#footnote-1).

En amparo del derecho invocado, solicita:

*“(…)se proteja los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, y como consecuencia de ello dejar sin efectos la decisión judicial de segunda instancia de 21 de julio de 2022 emitida por el Tribunal Administrativo del Meta dentro del expediente Radicado No. 500013331006201000214 01, ordenando al Tribunal Administrativo del Meta rehacer la decisión judicial aplicando de manera correcta los principios jurídicos y la adecuada valoración probatoria, junto con las instrucciones del debido proceso que establezca el Consejo de Estado en su condición de juez constitucional (…)”. (Sic)*

1. **Hechos**

La parte actora expuso como fundamento de su solicitud los hechos que se resumen a continuación[[2]](#footnote-2):

Señaló que el 10 de agosto de 2021, el municipio de Acacias (Meta) interpuso demanda de repetición en contra del señor Olegario Mancera Cespedes (q.e.p.d.), en condición de alcalde municipal, y de los señores (as) Fabio Reyes Rodríguez, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros y Ramiro Florés Briñez, como concejales del municipio, para la época de los hechos; con ocasión de la suma de dinero que debió pagar el municipio, por la condena impuesta por el Tribunal Administrativo del Meta en sentencia del 19 de septiembre de 2011, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesto por Omar Fernando Castro Borja[[3]](#footnote-3).

Narró que, mediante sentencia del 3 de mayo de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Villavicencio, en primera instancia, negó las pretensiones de la demanda de repetición; no obstante, a través de fallo de 21 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo del Meta revocó la anterior decisión y accedió parcialmente a las pretensiones de la acción de repetición.

* 1. **Consideraciones de la parte actora**

Manifestó que el Tribunal Administrativo del Meta, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa, al proferir la decisión de 21 de julio de 2022, dentro del proceso de acción de repetición, promovido por el municipio de Acacías, contra el señor Fabio Reyes Rodríguez y otros.

Alegó que la sentencia objeto de censura incurrió en error por defecto fáctico, toda vez que no se evidencia la culpa grave del señor Fabio Reyes Rodríguez en la expedición del Acuerdo 052 de 2022; inclusive, se desconoció que no participó en la expedición de los actos administrativos que determinaron la desvinculación del señor Omar Fernando Castro Borja, los cuales fueron objeto de control de nulidad y restablecimiento del derecho y, como consecuencia, se condenó al municipio de Acacías.

Resaltó que la autoridad judicial demandada inadvirtió que el Consejo de Estado- Sección Tercera- Subsección B, mediante sentencia del 4 de mayo de 2021, decidió la acción de repetición formulada por el municipio de Acacias contra Olegario Mancera Céspedes y otros, y resolvió que no hubo culpa grave en la expedición del Acuerdo 052 de 2002, por cuanto el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 había sido suspendido.

Igualmente, señaló que se incurrió en un defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, habida cuenta de que estaba suspendido cuando fue tramitado y aprobado el Acuerdo 052 de 2022, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2255 de 2002. *“Que «el propio Consejo de Estado en Sentencia del cuatro (04) de mayo de 2022, quien sostuvo que, el Artículo 24 se encontraba suspendido por el Decreto Legislativo 2255 de 2002, sin someterse a ninguna condición».”.*

1. **Trámite procesal**

El Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante sentencia de 14 de octubre 2022[[4]](#footnote-4), admitió la demanda y ordenó la notificación a la autoridad accionada; esto es, al Tribunal Administrativo del Meta y puso en conocimiento el escrito de tutela al alcalde del municipio de Acacias que actuó como demandante en el proceso ordinario, a los señores Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros y Ramiro Flores Briñez, quienes igual que el aquí demandante, actuaron como parte pasiva del proceso de repetición.

1. **Informe de las entidades accionadas**

**4.1** **El Tribunal Administrativo del Meta[[5]](#footnote-5),** adujo que la providencia cuestionada proferida el 21 de julio de 2022, determinó los supuestos jurídicos, normativos, jurisprudenciales y fácticos tenidos en cuenta para tomar la decisión. Por lo tanto, consideró que el demandante pretende adelantar una tercera instancia del proceso de repetición.

1. **La providencia impugnada**

El Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante sentencia de 7 de diciembre de 2022[[6]](#footnote-6), negó el amparo de tutela, bajo los siguientes argumentos:

Consideró que, si bien el demandante adujo que la providencia objeto de tutela, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo y en violación directa de la Constitución Política, todos los argumentos apuntan a demostrar una indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, pues, según el demandante, acorde con el Decreto 2255 de 2010 y la sentencia del 4 de mayo de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 estaba suspendido cuando fue tramitado y aprobado el Acuerdo 052 de 2002.

Por lo anterior, el *A quo* delimitó el problema jurídico en determinar si la autoridad judicial accionada incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, la cual regula lo concerniente a la validez de las sesiones realizadas por los miembros de los concejos municipales

En virtud de ello, explicó que, el Tribunal demandado aplicó el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, por cuanto encontró que para la fecha en que se dictó el Acuerdo 052 de 2002 no había sido suspendido el Decreto Legislativo 2255 de 2002 y, por lo tanto, debían seguirse los requisitos ahí previstos para tener como válidas las sesiones de los concejales.

Arguyó que, mediante sentencia del 25 de marzo de 2010, proferida por el Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección B, fue anulado el Acuerdo 052 de 2022, toda vez que, la sesión del 16 de octubre de 2022, no cumplió con los requisitos de validez para las reuniones efectuadas por miembros de los concejos municipales, en consonancia con el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Explicó que si bien la sentencia del 4 de mayo de 2022, dictada por la Sección Tercera- Subsección B del Consejo de Estado, en el proceso de repetición promovido por el municipio de Acacías contra Olegario Mancera Céspedes (exalcalde), estimó que el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 no estuvo vigente durante el trámite de discusión y aprobación del Acuerdo 052 de 2002, por virtud de la suspensión dispuesta en el artículo 6 del Decreto Legislativo 2255 de 2002 y, por lo tanto, era posible tener como válida la sesión del 16 de octubre de 2002, en la que se surtió el primer debate sobre el proyecto que derivó en el Acuerdo 052 de 2002, por otrora, no realizó un estudio de la conducta de los concejales de Acacías, pues el fundamento de la decisión no fue el hecho de la suspensión o no del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, sino que el señor Olegario Mancera Céspedes, en su calidad de alcalde, se limitó a actuar en cumplimiento del deber de sancionar el Acuerdo 052 de 2002, en los términos del artículo 315 de la Constitución Política.

Advirtió que no le corresponde al juez de tutela imponer al tribunal demandado uno de los dos criterios expuestos por el Consejo de Estado, con mayor razón si, el criterio que prefiere la parte actora corresponde más a un obiter dicta, que a la ratio decidendi.

Agregó que, aunque el demandante alegó que no participó en la expedición de los actos que desvincularon al señor Omar Fernando Castro Borja, la condena impuesta en la sentencia del 19 de octubre de 2011, se derivó de la pérdida de ejecutoria de los actos administrativos particulares expedidos en ejercicio de las facultades otorgadas mediante el Acuerdo 052 de 2002, la cual se sustentó en la sentencia del 25 de marzo de 2010, expedida por el Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección B, que anuló el Acuerdo 052 de 2002.

Concluyó que la sentencia objeto de tutela, no incurrió en el defecto sustantivo endilgado pues, la autoridad judicial accionada sustentó las razones por las que aplicó el artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en consonancia con la posición previamente fijada en la sentencia del 25 de marzo de 2010, por cuanto fue la que se pronunció sobre la legalidad del Acuerdo 052 de 2002.

1. **La impugnación**

El señor Fabio Reyes Rodríguez, a través de apoderado judicial, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y la prosperidad de sus pretensiones[[7]](#footnote-7).

Refutó que la sentencia impugnada, por un lado, sostuvo que existe pronunciamiento de la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado del 4 de mayo de 2022, que por la misma actuación administrativa (expedición del Acuerdo 052 de 2002 y actos de desvinculación laboral, del Municipio de Acacias), se pronunció, concluyendo que el artículo 24 de la ley 136 de 1994, estaba suspendido, y por ello no producía efectos en octubre 21 de 2002, por lo ordenado en el artículo 6 del Decreto Legislativo 2255 de 2022; sin embargo, consideró que es válido que el Tribunal Administrativo del Meta, se sustente en lo señalado en la sentencia del 25 de marzo de 2010.

Consideró que la sentencia del 25 de marzo de 2010, no es aplicable al caso en concreto, pues estudió una nulidad simple, en la cual no existió participación alguna del accionante, ni de alguno de los llamados a responder patrimonialmente, y tampoco se estudió la aplicación del Decreto legislativo 2255 de 2002.

Discurrió que el fallador de primera instancia inadvirtió que la providencia del 21 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, endilgó responsabilidad al señor Fabio Reyes Rodríguez, fundamentado en que se infringió la Ley 136 de 1994 y que el artículo 24 no estaba suspendido, aun cuando el Consejo de Estado para llegar a la conclusión de no reprochar como culpa grave la conducta del señor Olegario Mancera Céspedes (qepd) en su calidad de acalde de Acacías (Meta), tuvo en cuenta que el Decreto Legislativo 2255 de 8 de octubre de 2002, expedido dentro del estado de conmoción interior, había suspendido el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Resaltó que al momento de expedir los actos administrativos de desvinculación  
laboral (en los que no participó el accionante), el Acuerdo 052 de 2022 gozaba de  
presunción de legalidad, luego no es cierto que existiera perdida de fuerza ejecutoria del citado Acuerdo y, que por ello, se hubiera producido la condena contra el municipio de Acacias.

Citó como referente la sentencia del 6 de octubre de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y adujo que ningún análisis ponderado se realizó respecto de la omisión de cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de unificación de 354 de agosto 26 de 2020, expedida por la Corte Constitucional.

1. **CONSIDERACIONES**
2. **Competencia.**

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 25 del Acuerdo Nº 080 de 12 de marzo de 2019[[8]](#footnote-8).

1. **Problema jurídico**

La Sala debe decidir si revoca la decisión de primera instancia proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, mediante la cual negó el amparo constitucional promovido por el señor Fabio Reyes Rodríguez; puesto que, como lo alega la parte demandante, la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa, al proferir la providencia de 21 de julio de 2022, dentro del proceso de acción de repetición, promovido por el municipio de Acacías, contra el aquí demandante y otros.

1. **Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales**

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional[[9]](#footnote-9) y el Consejo de Estado[[10]](#footnote-10) ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos).

Al respecto, la Corte Constitucional en las sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993, analizó la procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales en los eventos que se prueba la configuración de una vía de hecho. Dicha posición fue redefinida por la misma Corporación a través de la sentencia C-590 de 2005, decisión en la cual se fijaron las reglas de procedibilidad de este mecanismo constitucional contra decisiones judiciales como se conocen actualmente.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia de unificación por importancia jurídica del 5 de agosto de 2014, con ponencia del Doctor Jorge Octavio Ramírez, precisó que la acción de tutela procede contra providencias judiciales, siempre y cuando se respete el principio de autonomía del juez natural, y se cumplan los requisitos generales y específicos precisados por la Corte Constitucional. Así:

**Requisitos generales:** Los requisitos generales de procedibilidad son exigibles en su totalidad, porque la ausencia de alguno de ellos impide el estudio de fondo de la acción de tutela. Estos requisitos son los siguientes: (i) La cuestión que se discute tiene relevancia constitucional; (ii) Se agotaron todos los medios de defensa judicial con los que cuenta la persona afectada; (iii) Se cumple el requisito de inmediatez; (iv) no se argumentó una irregularidad procesal; (v) Se expresaron de manera clara los hechos y argumentos que controvierten la providencia bajo estudio; y; (vi) La providencia objeto de la presente acción no fue dictada dentro de una acción de tutela.

**Causales específicas:** Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes[[11]](#footnote-11): a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) Defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) Defecto fáctico, esto es, cuando el juez no tuvo en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir decisión; d) Defecto material o sustantivo, el cual se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) Error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) Decisión sin motivación; g) Desconocimiento del precedente judicial y h) Violación directa de la Constitución Política.

Es importante advertir que si la decisión judicial cuestionada incurrió en alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para conceder el amparo constitucional.

**3.1 El defecto fáctico**

Conforme a la jurisprudencia constitucional, el **defecto fáctico**, en una dimensión negativa, se configura cuando en desarrollo de la actividad probatoria ejercida por el juez se presenta la omisión de la *“(…) valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez (…)”[[12]](#footnote-12).*En esta situación se incurre *“(…) cuando el juez simplemente ignora la prueba u omite su valoración,  o cuando sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente(…)”*[[13]](#footnote-13).

En una dimensión positiva, el defecto fáctico ocurre cuando el juez, por ejemplo, *“(…) aprecia pruebas que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (…)”*[[14]](#footnote-14), de conformidad con el artículo 29 de la Carta Política.  En estos casos, sin embargo, sólo es factible fundar una acción de tutela por vía de hecho cuando ostensiblemente aparece arbitraria la valoración probatoria realizada por el Juez. Por tanto, el error en el juicio valorativo de la prueba:

*“(…) Debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto, y el mismo debe tener una incidencia directa en la decisión, pues el juez de tutela no puede convertirse en una instancia revisora de la actividad de evaluación probatoria del juez que ordinariamente conoce de un asunto, según las reglas generales de competencia. (…)” [[15]](#footnote-15).*

En lo que respecta al supuesto fáctico por indebida valoración probatoria, ha dicho la Corte que este se configura, entre otros, en los siguientes casos:

*“(…) (i) Cuando el funcionario judicial, en contra de la evidencia probatoria, decide separarse por completo de los hechos debidamente probados y resolver a su arbitrio el asunto jurídico debatido; (ii) cuando a pesar de existir pruebas ilícitas no se abstiene de excluirlas y con base en ellas fundamenta la decisión respectiva; (iii) en la hipótesis de incongruencia entre lo probado y lo resuelto, esto es, cuando se adoptan decisiones en contravía de la evidencia probatoria y sin un apoyo fáctico claro; (iv) cuando el funcionario judicial valora pruebas manifiestamente inconducentes respecto de los hechos y pretensiones debatidos en un proceso ordinario, no por tratarse en estricto sentido de pruebas viciadas de nulidad sino porque se trata de elementos probatorios que no guardaban relación con el asunto debatido en el proceso; (v) cuando el juez de conocimiento da por probados hechos que no cuentan con soporte probatorio dentro del proceso y (vi) cuando no valore pruebas debidamente aportadas en el proceso. (…) [[16]](#footnote-16).*

Como se observa, el defecto fáctico por indebida valoración probatoria no solo se ocupa del examen que realiza el juez sobre el material probatorio aportado con el proceso, sino que además abarca toda la actividad probatoria que aquél despliega para intentar acreditar o desacreditar los hechos de la demanda.

Sin embargo, la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo probatorio dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. En primer lugar, el respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, impiden que el juez constitucional realice un examen exhaustivo del material probatorio.

Así, la Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia. Por tal razón, tampoco es procedente la acción constitucional, cuando se encamina a obtener una evaluación de la actividad de valoración realizada por el juez que ordinariamente conoce de un asunto.

**3.2 El defecto sustantivo**

La jurisprudencia Constitucional ha considerado que el funcionario judicial incurre en defecto sustantivo cuando: *“(…) (i) la decisión impugnada se funda en una disposición que ha sido derogada, subrogada o declarada inexequible; (ii) la aplicación o interpretación que se hace de la norma en el asunto concreto desconoce la sentencia con efectos erga omnes que ha definido su alcance; (iii) la decisión impugnada se funda en una disposición que indiscutiblemente no es aplicable al caso; (iv) cuando la norma pertinente para el asunto en concreto es desatendida y, por ende, inaplicada; (v) se interpreta una disposición normativa desbordando el sentido de la misma; y (vi) la interpretación de ésta se hace sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática (…)”*.[[17]](#footnote-17)

La Corte Constitucional, en sentencia T-284 de 2006 al referirse a la limitación del principio de la autonomía de los jueces para aplicar e interpretar las normas, consideró:

*“[…] Puede, entonces, señalarse que la función otorgada a los funcionarios judiciales en su labor de administrar justicia y concretamente de aplicación e interpretación de las normas jurídicas que encuentra su soporte en el principio de autonomía e independencia judicial no es absoluta por cuanto se encuentra sujeta a los valores, principios y derechos previstos en la Constitución. Por ello, “pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, para determinar su forma de aplicación y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, en esta labor no le es dable apartarse de las disposiciones de la Constitución o la ley, ya que la justicia se administra con sujeción a los contenidos, postulados y principios constitucionales que son de forzosa aplicación […]”*[[18]](#footnote-18)*.*

En las sentencias T- 092 de 2008 y T-686 de 2007 la Corte Constitucional, indicó:

*“[…] una decisión judicial adolece de un defecto material o sustantivo en los siguientes eventos (…)* ***Cuando a pesar del amplio margen interpretativo que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente***[[19]](#footnote-19) *(interpretación contra legem) o perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes*[[20]](#footnote-20) *(irrazonable o desproporcionada) […]”.* (Destacado de la Sala).

**3.3 Violación directa a la Constitución**

Conforme a la jurisprudencia constitucional, **la violación directa de la Constitución Política**, como causal de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, procede cuando la decisión cuestionada supera el concepto de vía de hecho, es decir, en aquellos eventos en que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

Sobre esta causal la Corte Constitucional en la sentencia T-689 de 2013, MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, indicó lo siguiente:

*“[…] Es importante referir que todas las causas específicas que originan la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales  entrañan en sí mismas un quebrantamiento de la Carta Fundamental. No obstante, se estableció específicamente una causal denominada: violación directa de la Constitución que puede originarse por una interpretación legal inconstitucional o bien, porque la autoridad competente deja de aplicar la denominada excepción de inconstitucionalidad. Esto porque:*

*“La exigencia de razonabilidad y de proporcionalidad en el proceso interpretativo y en los resultados de la interpretación, precisamente llama la atención acerca del papel que le corresponde  a la Carta en la aplicación de la ley y, por eso, reiteradamente la jurisprudencia ha hecho énfasis en que las decisiones judiciales ´vulneran directamente la Constitución´ cuando el juez realiza ´una interpretación de la normatividad evidentemente contraria a la Constitución´ y también cuando ´el juez se abstenga de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en un caso en el cual, de no hacerlo, la decisión quebrantaría preceptos constitucionales…´.”*

*El fundamento de la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad tiene su cimiento en el mandato contenido en el artículo 4° superior, el cual jerarquiza la Constitución Política en el primer lugar dentro del sistema de fuentes jurídico colombiano.*

*Es decir que, cuando es evidente que la norma de inferior jerarquía contraría principios, valores y reglas de rango constitucional, es un deber de las autoridades judiciales y administrativas aplicar directamente la Constitución. En estos casos, se reitera, la prevalencia del orden superior debe asegurarse aun cuando las partes no hubieren solicitado la inaplicación de la norma para el caso particular. […]”.*

**3.4. El Desconocimiento del Precedente**

Para la Corte Constitucional el **Desconocimiento del Precedente** consiste en que una autoridad judicial modifique su posición frente a determinado asunto, o se separe del criterio establecido por su superior jerárquico, haciendo caso omiso al precedente en la materia, y aún más, que a pesar de reconocer la existencia de éste, se aparte total o parcialmente del mismo sin cumplir con la carga argumentativa que le corresponde en esos casos, toda vez que con ese proceder se desconocen principios de relevancia constitucional como la igualdad, la seguridad jurídica, la confianza legítima, entre otros, que están directamente relacionados con el respeto del precedente.

Sobre el particular, en la sentencia T-446 de 2013 la Corte Constitucional señaló:

*“[…] es la ratio decidendi que es la base jurídica directa de la sentencia, el precedente judicial que, en virtud del derecho a la igualdad, tiene efectos vinculantes y debe ser aplicado para resolver casos similares, esto por cuanto ella constituye el conjunto de argumentos jurídicos que permiten solucionar el problema debatido en el caso y explicar la decisión adoptada a la luz de los hechos que lo fundamentan. De manera que la ratio decidendi expresada en el precedente judicial constituye un importante límite a la autonomía judicial que no puede ser desconocido por los jueces.*

*Ahora bien, es importante resaltar que la jurisprudencia ha distinguido entre precedente horizontal y precedente vertical para explicar, a partir de la estructura orgánica del poder judicial, los efectos vinculantes del precedente y su contundencia en la valoración que debe realizar el fallador en su sentencia. En este sentido, mientras el precedente horizontal supone que, en principio, un juez –individual o colegiado- no puede separarse del precedente fijado en sus propias sentencias; el precedente vertical implica que los jueces no se pueden apartar del precedente establecido por las autoridades judiciales con atribuciones superiores, particularmente por las altas cortes.*

*En esta óptica, la Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.*

*En consecuencia, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia” (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo (requisito de suficiencia). Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales […]”[[21]](#footnote-21).*

Por ello, la Corte Constitucional permite, siempre y cuando se justifique de manera razonada la decisión que en uno y otro sentido toma un juez en virtud del principio de autonomía, que las autoridades judiciales se aparten de un precedente pues la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico no es absoluta. Y en caso de que el cambio de postura no se justifique expresamente, se produce una violación a los derechos fundamentales a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, que puede ser reclamada a través de la acción de tutela.

1. **Caso concreto**

**4.1. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad**

La Sala advierte que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, toda vez que el defecto alegado puede llevar consigo una violación de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, que estimó vulnerados por el Tribunal Administrativo del Meta, al proferir la providencia de 24 de julio de 2022, los cuales constituyen bienes jurídicos constitucionalmente amparados.

La Sala observa que la solicitud de amparo cumple con el requisito de inmediatez, pues la sentencia de segunda instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta y que hoy se cuestiona en tutela, esto es, la providencia de 21 de julio de 2022, se notificó a las partes por correo electrónico el 25 de julio de 2022[[22]](#footnote-22) y la demanda de tutela se presentó el 12 de octubre de 2022[[23]](#footnote-23), es decir, dentro de un término prudencial.

Adicionalmente, se tiene que la accionante plantea de forma clara los hechos por los cuales considera que se vulneraron sus derechos fundamentales; y que la providencia que se cuestiona en el asunto de la referencia no fue proferida dentro de una acción de tutela, sino que se dictó dentro de la acción de repetición.

No existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial con los cuales la accionante pueda lograr la protección de los derechos invocados, pues se adelantaron las correspondientes instancias dentro del proceso de repetición y no se configura ninguna de las causales del recurso extraordinario de revisión.

**4.2. Análisis de las causales específicas de procedibilidad**

El señor Fabio Reyes Rodríguez, actuando a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción de tutela, solicitó la protección de sus derechos al debido proceso y a la defensa, que estimó vulnerados por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la sentencia del 21 de julio de 2022, que lo declaró patrimonialmente responsable de la condena impuesta al municipio de Acacías dentro del medio de control de repetición.

Indicó que la referida decisión incurrió en **defecto fáctico** porque no se constató la culpa grave del señor Fabio Reyes Rodríguez en la expedición del Acuerdo 052 de 2022; inclusive, se desconoció que no participó en la expedición de los actos administrativos que determinaron la desvinculación del señor Omar Fernando Castro Borja, los cuales fueron objeto de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y como consecuencia, se condenó al municipio de Acacías; y **en defecto sustantivo** por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en que se sustentó, toda vez que, estaba suspendido cuando fue tramitado y aprobado el Acuerdo 052 de 2022, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2255 de 2002.

La Sección Cuarta de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado por el señor Fabio Reyes Rodríguez, al considerar que la sentencia del 21 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, no incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Inconforme con la anterior decisión, el actor impugnó la decisión, por considerar que la sentencia del 25 de marzo de 2010, no es aplicable al caso en concreto, pues estudió una nulidad simple, en la cual no existió participación alguna del accionante, ni de alguno de los llamados a responder patrimonialmente, ni tampoco se estudió la aplicación del Decreto legislativo 2255 de 2002.

Discurrió que el fallador de primera instancia inadvirtió que la providencia del 21 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, endilgó responsabilidad al señor Fabio Reyes Rodríguez, fundamentado en que se infringió la Ley 136 de 1994 y que el artículo 24 no estaba suspendido, aun cuando el Consejo de Estado en la sentencia del 4 de mayo de 2022, para llegar a la conclusión de no reprochar como culpa grave la conducta del señor Olegario Mancera Céspedes (qepd) en su calidad de acalde de Acacías (Meta), tuvo en cuenta que el Decreto Legislativo 2255 de 8 de octubre de 2002, expedido dentro del estado de conmoción interior, había suspendido el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Citó como referente la sentencia del 6 de octubre de 2022, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y adujo que ningún análisis ponderado se realizó respecto de la omisión de cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de unificación de 354 de agosto 26 de 2020.

Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera pertinente revisar los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo del Meta, en la sentencia de 21 de julio de 2022, emitida dentro del proceso de repetición, la cual se limitó a analizar la cualificación de la conducta de los agentes determinante del daño reparado por el Estado, en los siguientes términos:

*“(…) en el presente asunto tenemos la parte actora reclama la declaratoria de responsabilidad patrimonial de unos ex agentes suyos por la conducta  
dolosa (pretensión primera de la demanda) y lo que denomina culpa grave explicándola como “la conducta desplegada por los demandados fue realizada por ellos con voluntad y conocimiento, que su comportamiento violó manifiestamente los fines del Estado y que además actuaron con desviación de poder, tal como se observa en la constancia que acompaña el acuerdo No. 052 de 2002.” (Pág. 9). Además, señala que la supresión del cargo de OMAR FERNANDO CASTRO se dio “habiéndose actuado sin la diligencia y cuidado necesarios elementos que configuran la culpa grave”, por infracción directa a la Ley 136 de 1994.*

*Por su parte, la primera instancia negó las pretensiones de la demanda al encontrar probada la falta de legitimación material en la causa por pasiva de los demandados, habida cuenta que estos no participaron en los actos que fueron parcialmente anulados por el Consejo de Estado, además, si bien es cierto, la reunión para llevar a cabo el primer debate del Acuerdo 052 de 2002 se dio sin previa convocatoria, el a quo consideró que ello no es prueba del dolo que se les endilga por desviación de poder.*

*Pues bien, analizado el plenario del cual se toman las siguientes transcripciones incluso con errores, al mismo se allegó el Decreto 212 del 30 de septiembre de 2002 por medio del cual el alcalde encargado LUIS EDUARDO RESTREPO LONDOÑO convocó a sesiones extraordinarias del 1 al 10 de octubre de 2002. (Pág. 26, fl. 228, cdo 2)*

*Seguidamente, obra el acta de sesión de fecha 16 de octubre de 2002 (Pág.56, fl. 52 Cdo 1), en la que consta que se reunieron FABIO REYES RODRÍGUEZ, LUZ MARINA DIAZ RUIZ y HEMEL ESLAVA MOSQUERA, miembros de la comisión de plan, con el fin de “proceder al estudio de Proyectos de Acuerdo, presentados por el Ejecutivo Municipal, en periodo de sesiones extraordinarias”.*

*En esta sesión se sometió a consideración el proyecto titulado “Por medio del cual se otorgan unas facultades al alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados”, siendo aprobado. Dicha acta fue suscrita por el secretario de la comisión HEMEL ESLAVA MOSQUERA.*

*Mediante Decreto 220 del 17 de octubre de 2002 (Pág. 28, fl. 230 Cdo 2), el señor OLEGARIO MANCERA CÉSPEDES, en su calidad de alcalde del municipio de Acacías, convocó al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de octubre de 2002, con el fin de tratar, entre otros, el proyecto de acuerdo “por medio del cual se otorgan unas facultades al alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados”, encontrándose el mismo como primer punto a tratar.*

*Así mismo, obra el acta No. 088 de 21 de octubre de 2002(Pág.59, fl. 55 Cdo 1),  
suscrita por el presidente y la secretaria general del concejo municipal de Acacías en la que consta el desarrollo de la sesión extraordinaria en la que se debatió la aprobación del proyecto de acuerdo que había surtido el primer debate el 16 de octubre de 2002 (pág. 59).*

*Allí se describe que “El presidente informa que el día 15 de octubre el concejal HEMEL ESLAVA renunció a la ponencia del proyecto de la reestructuración y quedo como único ponente el concejal FABIO REYES” (Pág. 60, fl. 56, 4º párrafo).*

*Por su parte, el concejal ARMANDO AMAYA expresó que “para el primer debate  
de este proyecto hubo tres reuniones los días 4, 9 y 16 de Octubre; explica que cuando anteriormente era él ponente de este proyecto solicitó una documentación que no le fue suministrada en su totalidad” y que “El 4 de Octubre se tomo la decisión de dejarlo en estudio el proyecto, el 9 de Octubre el concejal HEMEL ESLAVA, realizó una explicación de la ley 443 que establece como se hace la reestructuración y dijo que no le habían entregado la documentación de que habla esta Ley y el día 16 de Octubre no pudo asistir a la comisión”. (Pag. 60, fl. 56, 5º y 6º párrafo). (sic)*

*El presidente “pregunta porqué esa acta [la del 16 de octubre] solo está firmada  
por el secretario de la comisión [HEMEL ESLAVA] e informa que la concejal LUZ MARINA DIAZ ha enviado una incapacidad médica por dos días” (Pág. 61, fl. 57 cdo 1) (Sic)*

*El representante de los empleados MARTÍN PÉREZ, en una de sus intervenciones  
manifestó que “el día que en que se aprobó en primer debate este proyecto el concejal FABIO REYES le informó que no realizarían la comisión por que el presidente ARMANDO AMAYA no se encontraba” (Pág. 63, fl. 59 3º párrafo).*

*El proyecto objeto de estudio fue puesto en consideración de la plenaria quedando  
aprobado con 8 votos positivos de los concejales RAMIRO FLÓREZ, FABIO REYES, CARLOS BELTRÁN, ROGELIO ROJAS, FERNANDA TAMAYO, IVÁN HERNÁNDEZ, ESNYEDER RIVERO y HEMEL ESLAVA y 4 votos negativos de los concejales HEBERT PEÑA, JOSÉ RAMÍREZ, RAÚL MORENO y ARMANDO AMAYA (Pág. 63, fl. 59, Párrafo 5º y 6º).*

*El concejal HEMEL ESLAVA “manifiesta que el proyecto cumplió los trámites  
legales de que trata la Ley 136 y el reglamento, y si el presidente de la comisión no  
asistió no es problema de los demás concejales”. (Pág. 64, fl. 60).*

*Después de la votación el concejal FABIO REYES, dejó constancia que el concejal  
ARMANDO AMAYA y el señor MARTÍN PÉREZ, sabían de la citación a la sesión de la comisión y que se cumplió con el procedimiento de abrir la puerta del recinto y el que no entró, fue porque no quiso (Pág. 64, fl. 60).*

*Por su parte, el concejal ARMANDO AMAYA, “manifiesta que si él hubiera estado  
en la comisión del 16 de Octubre habría votado negativamente el proyecto porque  
hicieron la comisión aprovechando que como presidente no me hice presente” (Pág. 64, fl. 60, 8º Párrafo).*

*El concejal RAÚL MORENO indicó que “la ponencia que realizó el concejal FABIO REYES era más para negar el proyecto que para aprobarlo porque estamos seguros de que tiene visos de ilegalidad, por ello el voto negativo al proyecto” (Pág. 64, fl. 60, 9º párrafo)*

*.  
Ese mismo día el presidente y la secretaria del concejo dejaron la siguiente constancia en el acuerdo aprobado (Pág. 77. Fl. 73 Cdo 1):*

*“Que el presente Acuerdo No. 052 de octubre 21 de 2002. “Por medio  
del cual se otorgan facultades al alcalde Municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa de la Administración Central y sus entes descentralizados” sufrió dos (2) debates según el Artículo 73 de la Ley 136 de 1994, el primer debate el día (16) de octubre, fecha en la cual el Concejo Municipal no se encontraba en sesiones ordinarias ni convocado a sesiones extraordinarias. Y segundo debate el día (21) de octubre de 2002” (Negrilla Fuera de Texto).*

*Esa misma noche (8:00 pm) (Pág. 73. Fl. 69, Cdo 1), los Concejales ARMANDO AMAYA, HEBERT PEÑA MORENO, RAÚL MORENO Y JOSÉ DEL C. RAMÍREZ, presentaron un escrito ante la secretaria del concejo, expresando los motivos por los cuales habían votado negativamente al Acuerdo No. 052 de 2002, consistentes en que (i) el proyecto no tiene soporte técnico, es decir, que no hay un estudio concreto sobre el tema, (ii) no fueron tenidas en cuenta las sugerencias verbales y escritas efectuadas por los miembros de la comisión de personal a los ponentes y (iii) no se explican cómo pudo aprobarse, cuando los miembros de la comisión manifestaban que no tenían los suficientes elementos de juicio para tomar esta decisión, veamos:*

*(…)*

*Finalmente, el señor alcalde del municipio de Acacías OLEGARIO MANCERA  
CÉSPEDES sancionó el acuerdo No. 052 del 21 de octubre de 2002, el cual fue publicado el 30 de octubre de 2002. (Pág. 78. Fl. 74).(…)”.*

Ahora bien, para estudiar la conducta de los concejales Fabio Reyes Rodríguez y otros, quienes dieron su voto positivo a la aprobación del Acuerdo 052 de 2002, consideró:

*“Haciendo uso del mismo acervo probatorio, resulta claro que la conducta de estos ciudadanos en su calidad de concejales sí fue determinante en la expedición de los actos administrativos que originaron la condena contra el ente territorial, dado que, de un lado HEMEL ESLAVA MOSQUERA, fue quien como secretario de la comisión de plan efectuó la citación a la sesión que se llevó a cabo el 16 de octubre de 2002 conforme a lo descrito en el numeral 5 del artículo treinta y dos del reglamento interno del concejo.*

*Aunado a esto, tenemos que fue su voto positivo junto con el de FABIO REYES  
RODRÍGUEZ, LUCY FERNANDA TAMAYO FIERRO, WILLIAM IVÁN HERNÁNDEZ PARADA, ROGELIO ROJAS PÉREZ, CARLOS HUMBERTO BELTRÁN, JOSÉ ESNEYDER RIVEROS, RAMIRO FLOREZ BRIÑEZ, los que permitieron la aprobación del Acuerdo 052 de 2002, por ende, resultó determinante en la expedición del mismo.*

*(…)*

*En efecto, conforme al material probatorio obrante en el expediente quedó claro que el Acuerdo 052 de 2002 no tuvo el trámite de primer debate o al menos el acta de celebración de esa comisión no cumple con los requisitos legales atrás mencionados, aunado a que se celebró en un día no autorizado por la Ley y sin la convocatoria de la primera autoridad municipal (16 de octubre de 2002).*

*De esta situación tenían conocimiento los demandados como quiera que según se describió en el Acta 088 de 2002, se indicó que el acta del 16 de octubre carecía de firma de su presidente de comisión de plan y aun así, procedieron a llevar a cabo el segundo debate, aunado a que no tuvieron la diligencia y el cuidado para revisar si esa comisión fue celebrada por convocatoria del alcalde o cumpliendo los requisitos del Decreto 2255 de 2002 “por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento.”*

*Este Decreto en su artículo 4 dispuso que:*

*“ARTÍCULO 4º-Cuando se presenten las circunstancias descritas en el artículo 1º del presente artículo, las reuniones ordinarias contempladas en la ley podrán celebrarse en cualquier tiempo y ser convocadas por el alcalde, sin exceder el número máximo de sesiones anuales establecido por la ley.”*

*Y las circunstancias a que se refiere el artículo 1 ibidem son “por razones de orden público, intimidación o amenaza”, sin embargo, ni en los debates surtidos al Acuerdo 052 de 2002, ni el decreto que convocó a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de octubre, se observa que se haya invocado alguna de estas causales, para que el concejo sesionara fuera de los términos fijados por la ley y menos aún sin la convocatoria del alcalde, por ende, no le asiste a los demandados cuando afirman que el Decreto 2255 de 2002, suspendió los efectos del artículo 24 de la Ley 136 de 1994.*

*Por lo anterior, para esta Corporación está demostrada la culpa grave en que incurrieron los concejales FABIO REYES RODRÍGUEZ, LUCY FERNANDA TAMAYO FIERRO, WILLIAM IVÁN HERNÁNDEZ PARADA, HEMEL ESLAVA MOSQUERA, ROGELIO ROJAS PÉREZ, CARLOS HUMBERTO BELTRÁN, JOSÉ ESNEYDER RIVEROS, y RAMIRO FLOREZ BRIÑEZ pues la misma se presume cuando existe violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho78, por parte de los agentes conforme lo señala el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, toda vez que estos dieron su voto positivo al Acuerdo No. 052 de 2002, teniendo pleno conocimiento para la aprobación del acuerdo que, el primer debate no se surtió conforme a las normas que regulan la materia ya que se aprobó por fuera de las sesiones ordinarias sin que el alcalde hubiere convocado al concejo para celebrar sesiones extraordinarias encaminadas para tal fin.”*

Revisado el contenido de la providencia acusada, el Tribunal Administrativo del Meta, para resolver el problema jurídico planteado en el proceso ordinario, determinó que la conducta en la que incurrieron los demandados dentro del proceso de repetición se configuró en culpa grave, por violación manifiesta de las normas de derecho, en cuanto el aquí y los demás concejales dieron su voto positivo al Acuerdo 052 de 2002, teniendo pleno conocimiento que el primer debate no se surtió conforme con las normas que regulan la materia, ya que se aprobó por fuera del periodo de las sesiones ordinarias, como tampoco durante convocatoria extraordinaria, dado que el alcalde no hubo convocado al concejo para celebrar sesiones extraordinarias encaminadas para tal fin.

En cuanto al defecto sustantivo deprecado por la indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 126 de 1994 y la inobservancia del Decreto legislativo 2255 de 2002 frente al trámite y aprobación del Acuerdo 052 de 2002; se tiene que, la providencia cuestionada refirió la jurisprudencia que da cuenta de las irregularidades frente al Acuerdo en cuestión, en los siguientes términos

“(…) Por último, tenemos la sentencia proferida por este Tribunal Administrativo el 19 de octubre de 2011 (Pág. 18, Fl. 15 cdo 1), en la que se revocó la sentencia del 3 de mayo de 2010 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio y en su lugar declaró la nulidad parcial de los Decretos 254, 255 y 256 del 22 de noviembre de 2002, bajo las siguientes consideraciones [se transcribe incluso con errores]:

“Luego, declarada la nulidad del Acuerdo 052 del 21 de octubre de 2002, decisión caso 2002, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado el 25 de marzo de 2010; se presenta una pérdida de fuerza ejecutoria de los otros actos administrativos demandados, es los Decretos 254, 255 Y 256, que fueron expedidos con fundamento en el acuerdo en cuestión conforme a lo estipulado en el numeral 2° del artículo 66 del C.C.A.

(...)

Entonces habiendo desaparecido los fundamentos de derecho que constituyeron su causa, obvio es, que no se puede exigir el cumplimiento de los citados decretos, tal como lo prescribe el artículo 175 del C.C.A

(..)

Habiéndose demostrado que el actor formaba parte de la planta de personal del Municipio de Acacías y además de ello, se encontraba en carrera administrativa, siendo desvinculado del servicio por la Administración Municipal de Acacías mediante la expedición del Acuerdo 052 de 2002 y sus decretos reglamentarios 254, 255 y 256 de 2002 y que el citado acuerdo fue declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa, por ende, sus decretos reglamentarios 254, 255 y 256 de 2002 han perdido su fuerza ejecutoria como  
se dijo antes, entonces no es procedente volverse a pronunciar sobre la legalidad de tales actos administrativos.”

En efecto, consultada la sentencia que declaró la nulidad del Acuerdo 052 de 2002, proferida por el Consejo de Estado (Rad:5001233100020033001701 (1056-07), se observa que en la misma se confirma la dictada por este Tribunal Administrativo el  
15 de agosto de 2006, bajo las siguientes consideraciones:

“En el folio 186 del expediente aparece la constancia expedida por la Secretaria del Concejo Municipal de Acacías, en la cual consta que el Acuerdo No. 52 de 21 de octubre de 2002, fue discutido y aprobado en las sesiones de la Comisión del plan el día 16 de octubre de  
2002. Acontece, sin embargo, que mediante los Decretos 212 y 220 el Alcalde Municipal convocó a sesiones extraordinarias entre los días 1º y 10 de octubre de 2002, así como para los días 21 y 22 del mismo mes y año. De conformidad con ello, no había sustento  
legal ni reglamentario para que la comisión sesionara el 16 de octubre y en dicha reunión aprobara el Acuerdo No. 052 que ha sido demandado.

(...)

No sobra señalar que el acta de la Comisión en que supuestamente se aprobó el proyecto de Acuerdo, no fue suscrita siquiera por la Presidente de la Corporación, quien protestó porque en su criterio no hubo aprobación por las irregularidades existentes y por la  
ausencia de algunos de sus integrantes. Como se sabe, el artículo 26 de la Ley 136 de 1994 establece la necesaria publicidad y aprobación del acta, formalidad que en este caso no se cumplió.

(...)

No hay duda entonces de que en la expedición del acto acusado se presentó la trasgresión de la normatividad que acaba de citarse y que el Proyecto de acuerdo no pasó de ser eso, un proyecto que se ahogó en el primer debate realizado.

(...)

Por lo que acaba de decirse es nítida la nulidad del acto acusado y acertó el Tribunal al retirarlo del ordenamiento jurídico por violar normas de orden superior.

No es de recibo el argumento de la parte demandada, según el cual la aprobación en la plenaria, con la participación de los Concejales que componen la comisión del Plan, tiene como efecto sanear las irregularidades cometidas, y no es admisible esa sugerencia porque en la práctica tal cosa equivaldría a admitir que basta con un solo debate en la plenaria del Concejo para que un acuerdo sea válido, lo cual es intolerable pues choca con el principio deliberativo en una democracia que exige el máximo de debate en aquellas cuestiones que comprometen el interés de los asociados.

(...)

Dicho artículo constitucional fue violado en tanto no se limitó el tiempo de ejercicio de las facultades extraordinarias. En efecto, basta con ver el texto del acto acusado como nulo, para ver cómo no existe la cláusula limitativa del tiempo, lo que equivale a que el Concejo en verdad se despojó de una competencia constitucional que le es propia, con el peligro de que el Alcalde dictara cuantos decretos quisiera y a su antojo en el tiempo, todo por obra de la omisión de fijar un límite en el acto que confirió las facultades, que justamente por ser extraordinarias, porque transfieren al Alcalde el poder propio de las corporaciones de elección Popular, deben restringirse temporalmente y no quedar en la indeterminación. Con apego al Título XI de la Constitución Política, Capítulo 3º, artículo 313 sobre el  
Régimen Municipal, la esencia de las facultades es la de ser “pro tempore ...”, luego si es de la esencia la temporalidad de la asunción de una función ajena, la del Concejo Municipal, no podía esa Corporación desprenderse de ella sin fijar los límites temporales”.

Aunado a lo anterior, la autoridad judicial accionada determinó, en conjunto con el material probatorio obrante en el expediente, que el Acuerdo 052 de 2002 infringió la Ley 136 de 1994 y el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 678 de 2001. Al respecto señaló:

“(…) En efecto, conforme al material probatorio obrante en el expediente quedó claro que el Acuerdo 052 de 2002 no tuvo el trámite de primer debate o al menos el acta de celebración de esa comisión no cumple con los requisitos legales atrás mencionados, aunado a que se celebró en un día no autorizado por la Ley y sin la convocatoria de la primera autoridad municipal (16 de octubre de 2002).

De esta situación tenían conocimiento los demandados como quiera que según se describió en el Acta 088 de 2002, se indicó que el acta del 16 de octubre carecía de firma de su presidente de comisión de plan y aun así, procedieron a llevar a cabo el segundo debate, aunado a que no tuvieron la diligencia y el cuidado para revisar si esa comisión fue celebrada por convocatoria del alcalde o cumpliendo los requisitos del Decreto 2255 de 2002 “por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento.

(…)

Y las circunstancias a que se refiere el artículo 1 ibidem son “por razones de orden público, intimidación o amenaza”, sin embargo, ni en los debates surtidos al Acuerdo 052 de 2002, ni el decreto que convocó a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de octubre, se observa que se haya invocado alguna de estas causales, para que el concejo sesionara fuera de los términos fijados por la ley y menos aún sin la convocatoria del alcalde, por ende, no le asiste a los demandados cuando afirman que el Decreto 2255 de 2002, suspendió los efectos del artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Por lo anterior, para esta Corporación está demostrada la culpa grave en que  
incurrieron los concejales FABIO REYES RODRÍGUEZ, LUCY FERNANDA TAMAYO FIERRO, WILLIAM IVÁN HERNÁNDEZ PARADA, HEMEL ESLAVA MOSQUERA, ROGELIO ROJAS PÉREZ, CARLOS HUMBERTO BELTRÁN, JOSÉ ESNEYDER RIVEROS, y RAMIRO FLOREZ BRIÑEZ pues la misma se presume cuando existe violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho78, por parte de los agentes conforme lo señala el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 678 de 2001, toda vez que estos dieron su voto positivo al Acuerdo No. 052 de 2002, teniendo pleno conocimiento para la aprobación del acuerdo que, el primer debate no se surtió conforme a las normas que regulan la materia ya que se aprobó por fuera de las sesiones ordinarias sin que el alcalde hubiere convocado al concejo para celebrar sesiones extraordinarias encaminadas para tal fin”. (Sic)

Dilucidado lo anterior, se avizora que la sentencia del 21 de julio de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, tuvo como propósito determinar si le asistía responsabilidad patrimonial a los señores Fabio Reyes Rodríguez, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros, Ramiro Flórez Briñez, Jesús Raúl Moreno Baracaldo, Armando Gilberto Amaya, Luz Marina Díaz, Hebert Peña Moreno y José del Carmen Ramírez, en su condición de concejales de Acacías, respectivamente, en la condena impuesta por este Tribunal mediante sentencia del 19 de octubre de 2011 a favor del señor Omar Fernando Castro Borja y en contra del municipio de Acacías.

En efecto, la Sala observa que la autoridad judicial accionada, efectúo un análisis de los hechos, del marco normativo y jurisprudencial aplicable, pues contrario a lo manifestado por la parte actora i) tuvo en cuenta los presupuestos constitucionales de la acción de repetición establecidos en la sentencia de unificación del 354 de 2020 de la Corte Constitucional; ii) del análisis del material probatorio constató la culpa grave del señor Fabio Reyes Rodríguez en la expedición del Acuerdo 052 de 2022 y; iii) determinó que aun con la suspensión del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, alegada por el aquí tutelante, en consonancia con el Decreto 2255 de 2002, ni en los debates surtidos al Acuerdo 052 de 2002, ni el decreto que convocó a sesiones extraordinarias para los días 21 y 22 de octubre, se observa que se haya invocado alguna de estas causales, para que el concejo sesionara fuera de los términos fijados por la ley y menos aún sin la convocatoria del alcalde.

En todo caso, la Sala advierte que las razones de inconformidad de la impugnación presentada en el presente mecanismo constitucionales estuvieron dirigidas a cuestionar la aplicación de la sentencia del 25 de marzo de 2010 del Consejo de Estado que estudió la nulidad simple del Acuerdo N° 52 del 2002, porque a su juicio no existió participación alguna del señor Fabio Reyes Rodríguez; y la inobservancia de la sentencia del 4 de mayo de 2022 de la misma Corporación, la cual para llegar a la conclusión de no reprochar como culpa grave la conducta del señor Olegario Mancera Céspedes (qepd) en su calidad de acalde de Acacías (Meta), tuvo en cuenta que el Decreto Legislativo 2255 de 8 de octubre de 2002, expedido dentro del estado de conmoción interior, había suspendido el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

Si bien, el Tribunal accionado, tomó en consideración la sentencia que declaró la nulidad del Acuerdo N° 052 de octubre de 2002, expedido por el Concejo Municipal de Acacías, proferida por la Sección Segunda- Subsección B del Consejo de Estado, esto es, la sentencia del 25 de marzo de 2010, por la cual, a su vez, se confirmó el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta el 3 de julio de 2008; como se expuso previamente; la providencia en cuestión también analizó las irregularidades de las sesiones adelantadas por el Concejo municipal de Acacías, en las cuales se aprobó el mencionado acuerdo y de la cual hacía parte el señor Fabio Reyes Rodríguez.

Ahora, contrario a lo refutado en la impugnación en cuanto a que el fallador de primera instancia estudió la sentencia del 4 de mayo de 2022 dictada por la Sección Tercera- Subsección B del Consejo de Estado, en el proceso de repetición promovido por el municipio de Acacías contra Olegario Mancera Céspedes (exalcade); se advierte que el análisis efectuado tuvo como fin precisar i) que el fundamento de la decisión del 4 de mayo de 2022 no fue el hecho de la suspensión o no del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, sino que el señor Olegario Mancera Céspedes, en su calidad de alcalde, se limitó a actuar en cumplimiento del deber de sancionar el Acuerdo 052 de 2002, en los términos del artículo 315 de la Constitución Política; ii) que la sentencia en cuestión no realizó un estudio de la conducta de los concejales de Acacías, sino del entonces alcalde municipal, por lo que, los deberes desconocidos tienen fundamentos diferentes.

A reglón seguido, se aclara que no hay lugar a reconocer como desconocimiento del precedente judicial la no aplicación de la sentencia de tutela del 6 de octubre de 2022 proferida por el Consejo de Estado- Sección Quinta, puesto que esa decisión no constituye precedente judicial de obligatorio acatamiento, en los términos de la Ley 1437 de 2011, debido a que sus efectos son *inter partes* y los supuestos fácticos allí contenidos difieren de los analizados en este asunto.

De conformidad con lo anterior, la Sala considera que el Tribunal Administrativo del Meta, no incurrió en los defectos fáctico, ni sustantivo alegados, pues el alcance que se dio a los hechos y a las normas revisadas, en el ejercicio de la labor judicial, resulta ser razonable y ajustada a la jurisprudencia vigente, pues el criterio para calificar de errónea una determinada interpretación normativa, en el ejercicio de la labor judicial, está dada en términos de razonabilidad. Así, cuando la interpretación de una norma aparece debidamente razonada y sustentada no se considera incorrecta, salvo que sea contraria a la Constitución o aparezca caprichosa o arbitraria, de suerte que la revisión que se haga de dicha labor hermenéutica, por parte de otra autoridad judicial, no estará dirigida a demostrar que existe una *“mejor interpretación”*, sino a verificar si esta es plausible y concuerda con los mandatos superiores. (sic).

Bajo estas consideraciones, la Sala estima que la autoridad judicial accionada, en ejercicio de los principios de autonomía funcional, independencia y sana crítica, efectuó un análisis normativo válido, que, a pesar de no resultar satisfactoria en su integridad a la parte accionante, no permiten colegir que su actuación fue contraria a derecho.

En ese sentido, se debe señalar que los argumentos alegados por la demandante en el escrito de tutela, demuestran su inconformidad con la actuación y decisión adoptada por la autoridad judicial demandada, sin acreditar irregularidades de orden constitucional en las que presuntamente incurrió; por tal razón, para la Sala no es de recibo que la parte actora pretenda hacer uso de la acción de tutela como si se tratara de una instancia adicional, con el fin de reabrir el debate jurídico que se surtió dentro del trámite del proceso de reparación directa, con el único propósito de obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses.

De forma análoga, la jurisprudencia constitucional ha sido perentoria en establecer que el control constitucional de providencias judiciales, que se lleva a cabo mediante el mecanismo de tutela, debe limitarse a verificar que se hubiese aplicado una normativa vigente y existente del ordenamiento jurídico, pues al juez constitucional le está vedado inmiscuirse en asuntos reservados a otras jurisdicciones, como lo es el control de estricta legalidad del proceso[[24]](#footnote-24).

De lo anterior se colige que, no toda irregularidad del proceso autoriza al juez de tutela reversar la decisión judicial; pues bien, pueden presentarse situaciones que, en término de estricta legalidad, demandan la anulación del proceso o la sentencia por violación al debido proceso, pero que carezcan de consecuencias constitucionales.

Finalmente, la Sala considera que, si bien la parte accionante alega que la autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa técnica, por no efectuar una adecuada valoración de la normativa aplicable al proceso, lo cierto es que no desarrolló una suficiente carga argumentativa para sustentar la configuración de la vía de hecho.

Así las cosas, se concluye que la providencia de 21 de julio de 2022, expedida dentro del proceso de repetición, no vulneró los derechos fundamentales invocados por la parte accionante, por cuanto no se evidencia en su contenido, un análisis arbitrario, infundado o caprichoso ajeno a preceptos jurídicos de orden constitucional y legal, que constituya una vía de hecho por los defectos fáctico, ni sustantivo, como tampoco por desconocimiento del precedente judicial en que debería fundarse, que amerite la intervención del juez de tutela.

1. **DECISIÓN**

Por las anteriores razones, se confirmará la sentencia de 7 de diciembre de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, por medio de la cual negó la solicitud de amparo presentada por el señor Fabio Reyes Rodríguez, contra el Tribunal Administrativo del Meta, por las razones expuestas.

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

**F A L L A**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** la sentencia de 7 de diciembre de 2022, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en las razones expuestas por esta Sala en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO**. - Por Secretaría, remitir a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>

La anterior providencia se discutió y aprobó por la Sala en la sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

(Firmado electrónicamente) (Firmado electrónicamente)

**CÉSAR PALOMINO CORTÉS CARMELO PERDOMO CUÉTER**

1. Olegario Mancera Céspedes (q.e.p.d.), Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros y Ramiro Flores Briñez. [↑](#footnote-ref-1)
2. Índice 2 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-05278-00** [↑](#footnote-ref-2)
3. En el cual solicitó la nulidad de los Decretos 254, 255 y 256 del 22 de noviembre de 2002 [↑](#footnote-ref-3)
4. Índice 7 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-05441-00.** [↑](#footnote-ref-4)
5. Índice 11 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-05441-00** [↑](#footnote-ref-5)
6. Índice 15 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-05278-00** [↑](#footnote-ref-6)
7. Índice 23 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-04747-00** [↑](#footnote-ref-7)
8. Reglamento Interno del Consejo de Estado [↑](#footnote-ref-8)
9. Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993,T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999,T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003,T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T- 010 de 2012, T- 1090 de 2012, T-074 de 2012, T- 399 de 2013, T-482 de 2013, T- 509 de 2013, , T- 254 de 2014, T- 941 de 2014 y T-059 de 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n. º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, entre otras. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional. Sentencia T-442 de 1994 (MP. Antonio Barrera Carbonell). [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencia SU-159 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra). [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia T-538 de 1994. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional. Sentencia SU-159 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Jaime Araujo Rentería, Rodrigo Escobar Gil y Alfredo Beltrán Sierra). [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencia T-117 de 7 de marzo de 2013. MP. Alexei Julio Estrada. [↑](#footnote-ref-16)
17. Sobre el particular puede apreciarse la sentencia T-474 de 2008 de la Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández [↑](#footnote-ref-17)
18. Sentencia T-284 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-18)
19. Cfr. Sentencia T-567 de 1998. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. Sentencia T-001 de 1999. [↑](#footnote-ref-20)
21. Sentencia de 11 de julio de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [↑](#footnote-ref-21)
22. Índice 65 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI Tribunales del proceso con radicado No. 25000233600020130217701 [↑](#footnote-ref-22)
23. Índice 2 registro del Sistema de Gestión Judicial SAMAI del proceso con radicado No. **2022-05278-00** [↑](#footnote-ref-23)
24. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-685 de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. [↑](#footnote-ref-24)