



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

CONSEJERO PONENTE (E): MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2022-05441-00
Demandante: FABIO REYES RODRÍGUEZ
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Temas: Contra providencia que condenó en proceso de repetición. Defecto sustantivo.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por Fabio Reyes Rodríguez contra el Tribunal Administrativo del Meta.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. El 12 de octubre de 2022, en ejercicio de la acción de tutela y por conducto de apoderada judicial, Fabio Reyes Rodríguez pidió la protección del derecho fundamental al debido proceso, que estimó vulnerado por la sentencia del 21 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta. En consecuencia, la parte actora propuso, textualmente, la siguiente pretensión:

Conforme con lo expuesto, de manera respetuosa solicito 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.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. Del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

2.1.1. Mediante el Acuerdo 052 del 21 de octubre de 2002, el Concejo municipal de Acacías (Meta) confirió facultades especiales al alcalde municipal para efecto de modificar la planta de personal de municipio.

2.1.2. Con base en las facultades extraordinarias, el alcalde municipal de Acacías expidió los Decretos 254, 255 y 256 de 2002, que, entre otras cosas, suprimieron el cargo de conductor grado 6, ocupado por el señor Omar Fernando Castro Borja.

2.1.3. El señor Castro Borja interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Acuerdo 052 de 2002 y los Decretos 254, 255 y 256 de 2002.



2.1.4. Por sentencia del 3 de mayo de 2010, el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio declaró probada la excepción de inepta demanda con respecto al Acuerdo 052 de 2002 y denegó las pretensiones respecto de los Decretos 254, 255 y 256 de 2002.

2.1.5. El señor Castro Borja apeló y, mediante sentencia del 19 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo del Meta revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró la nulidad parcial de los Decretos 254, 255 y 256 de 2002, en cuanto suprimieron el cargo de conductor grado 6. A título de restablecimiento del derecho, el tribunal condenó al municipio de Acacías a reintegrar al señor Castro Borja y a pagarle los emolumentos dejados de percibir.

2.1.5.1. El tribunal advirtió que los Decretos 254, 255 y 256 de 2002 perdieron fuerza de ejecutoria, habida cuenta de que el Acuerdo 052 de 2002 fue declarado nulo, por sentencias del 15 de agosto de 2006 y del 25 de marzo de 2010, dictadas, en su orden, por el Tribunal Administrativo del Meta y la Sección Segunda del Consejo de Estado. El tribunal explicó que el aludido acuerdo tuvo vicios en la expedición y desconoció lo previsto en el artículo 313 [3] de la Constitución Política, por no limitar temporalmente las facultades extraordinarias conferidas al alcalde municipal de Acacías.

2.1.6. En cumplimiento de la sentencia del 19 de octubre de 2011, el municipio de Acacías pagó al señor Castro Borja la suma de \$124.009.057.

2.2. Del proceso de repetición

2.2.1. El municipio de Acacías formuló demanda de repetición contra Olegario Mancera Céspedes (exalcalde), Fabio Reyes Rodríguez (exconcejal), Lucy Fernanda Tamayo Fierro (exconcejal), William Iván Hernández Parada (exconcejal), Hemel Eslava Mosquera (concejal), Rogelio Rojas Pérez (concejal), Carlos Humberto Beltrán (concejal), José Esneyder Riveros (concejal) y Ramiro Flores Briñez (concejal), por estimar que incurrieron en conductas dolosas al aprobar y sancionar el Acuerdo 052 de 2002.

2.2.2. Mediante auto del 10 de marzo de 2016, el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio declaró terminado el proceso con respecto al señor Olegario Mancera Céspedes, por fallecimiento. Además, desestimó la procedencia de sucesión procesal.

2.2.3. Por sentencia del 3 de mayo de 2021, el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio denegó las pretensiones de la demanda de repetición, pues, en su criterio, los demandados no participaron en la expedición de los actos anulados en la sentencia del 19 de octubre de 2011.

2.2.3.1. Además, el juzgado explicó que *«si bien es cierto, la demandante pretendió derivar la existencia de dolo por parte de los demandados al haberse reunido sin previa convocatoria a sesiones extraordinarias el día 16 de octubre de 2002, fecha durante la cual se dio primer debate al Acuerdo, por el cual se otorgan facultades al Alcalde Municipal de Acacías para ejecutar reestructuración administrativa de la administración central, el Despacho considera que para los efectos de la constitución de dolo por desviación de poder, está de por medio la intención del funcionario que expide el acto administrativo que generó la condena fundamento de la acción de repetición, y como se dijo los demandados y vinculados, no suscribieron dichos actos administrativos, de manera que el defecto atribuido a la falta de convocatoria al primer debate del Acuerdo 052 de 2002, no representa prueba alguna de una actuación individual, ni grupal ni arbitraria o con desconocimiento del proceso de reestructuración*



por parte de los citados respecto de la decisión de separar al señor OMAR FERNANDO CASTRO BORJA de su empleo».

2.2.4. El municipio de Acacías apeló, por lo siguiente: (i) que debía reconocerse la sucesión procesal respecto del señor Olegario Mancera Céspedes; (ii) que la expedición irregular del Acuerdo 052 de 2002 tuvo incidencia directa en la declaratoria de nulidad de los Decretos 254, 255 y 256 de 2002, y (iii) que los concejales demandados aprobaron el acuerdo a sabiendas del incumplimiento del régimen de sesiones.

2.2.5. Por sentencia del 21 de julio de 2022, el Tribunal Administrativo del Meta revocó la decisión de primera instancia y, en su lugar, declaró la responsabilidad patrimonial de los demandados y los condenó a devolver lo pagado al señor Castro Borja, con exclusión de intereses moratorios.

2.2.5.1. Preliminarmente, el tribunal desestimó los alegatos relacionados con la sucesión procesal de Olegario Mancera Céspedes, por cuanto fue una decisión adoptada en auto del 10 de marzo de 2016 y no fueron formulados recursos.

2.2.5.2. El tribunal consideró que 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 Flores Briñez incurrieron en culpa grave, pues dieron voto positivo al Acuerdo 052 de 2022, pese a saber que la primera sesión de discusión fue realizada por el periodo ordinario de sesiones y sin que el alcalde hubiera convocado sesiones extraordinarias.

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. El señor Fabio Reyes Rodríguez, de manera preliminar, indicó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad. Que el asunto tiene relevancia constitucional, por evidenciarse la vulneración del derecho fundamental al debido proceso. Que fueron agotados los medios de defensa disponibles en el proceso de repetición. Que la tutela fue formulada en un término razonable.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, el señor Reyes Rodríguez adujo que la providencia del 21 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en los siguientes defectos:

3.3. **Fáctico**, toda vez que no se evidencia la culpa grave del señor Reyes Rodríguez, en la expedición del Acuerdo 052 de 2022. Que, incluso, el tribunal demandado no tuvo en cuenta que el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 4 de mayo de 2022¹, decidió la acción de repetición formulada por el municipio de Acacías contra Olegario Mancera Céspedes, Jesús Raúl Moreno Baracaldo y Claudia Liliana Romero Rozo y, con respecto al Acuerdo 052 de 2002, consideró que no hubo culpa grave en la expedición de dicho acto, por cuanto el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 había sido suspendido y, por lo tanto, no resultaba necesario seguir el trámite ahí previsto.

3.3.1. Que, además, se desconoció que el señor Reyes Rodríguez no participó en la expedición de los actos que determinaron la desvinculación del señor Omar Fernando Castro Borja.

¹ Expediente 60668.



3.4. **Sustantivo**, por indebida aplicación del artículo 24 del Ley 136 de 1994, habida cuenta de que estaba suspendido cuando fue tramitado y aprobado el Acuerdo 052 de 2002, 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»*.

3.5. **Violación directa de la Constitución Política**, por cuanto fue desconocida e inaplicada la norma vigente y con desconocimiento de lo decidido en la sentencia del 4 de mayo de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B.

4. Trámite

4.1. Por auto del 14 de octubre de 2022, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de tutela y ordenó notificar, en calidad de demandados, a los magistrados del Tribunal Administrativo del Meta. Asimismo, en calidad de terceros con interés, se dispuso la notificación al alcalde municipal de Acacías y a Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros y Ramiro Flores Briñez.

4.2. La Secretaría General realizó las notificaciones ordenadas en el auto admisorio.

4.3. Mediante providencia del 16 de noviembre de 2022, el despacho sustanciador requirió a la parte actora para aportar la dirección de notificaciones del señor Ramiro Flores Briñez, pues el aviso de notificación fue devuelto.

4.4. El señor Flórez Briñez fue notificado mediante aviso del 24 de noviembre de 2022.

5. Intervenciones

5.1. El **Tribunal Administrativo del Meta** manifestó que la providencia cuestionada da cuenta de las razones por las que fue declarada la responsabilidad del señor Reyes Rodríguez. Que lo que se advierte es que la parte actora pretende una instancia adicional del proceso de repetición.

5.2. El **alcalde municipal de Acacías, Lucy Fernanda Tamayo Fierro, William Iván Hernández Parada, Hemel Eslava Mosquera, Rogelio Rojas Pérez, Carlos Humberto Beltrán, José Esneyder Riveros y Ramiro Flores Briñez** no intervinieron, pese a que fueron notificados de la admisión de la tutela de la referencia.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012², la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014³, se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad.

² Ver sentencia del 31 de julio de 2012.

³ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.



1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»⁴.

2. Planteamiento del problema jurídico

2.1. Lo primero que conviene decir es que, contra lo alegado por el Tribunal Administrativo del Meta, la tutela sí cumple el requisito de relevancia constitucional, pues no se advierte que sea utilizada como una instancia adicional del proceso de repetición. En efecto, los argumentos expuestos en la demanda de tutela no son reiterados del proceso ordinario, habida cuenta de que la decisión de primera instancia del proceso de repetición resultó favorable a los intereses del señor Reyes Rodríguez.

2.2. Como también se advierten cumplidos los demás requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala considera procedente analizar el fondo del asunto.

2.3. Ahora, el demandante adujo que la providencia objeto de tutela incurrió en defecto fáctico, en defecto sustantivo y en violación directa de la Constitución Política. Sin embargo, de la lectura de los argumentos que sustentan tales defectos, la Sala advierte que todos apuntan a demostrar una indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, pues, según el demandante, conforme 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.

2.4. Siendo así, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿la sentencia del 21 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994?

⁴ SU-573 de 2017.



2.5. Para resolver, la Sala se referirá, en primer lugar, a las consideraciones expuestas en la providencia objeto de tutela. Luego se analizarán los argumentos de la parte actora para finalmente adoptar la decisión que corresponda.

3. De la providencia cuestionada

3.1. La providencia del 21 de julio de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, determinó que el problema jurídico se concretaba a decidir si hubo responsabilidad del señor Fabio Reyes Rodríguez frente a la condena impuesta en sentencia del 19 de octubre de 2011, dictada por ese mismo tribunal, que declaró la nulidad de los actos administrativos que desvincularon al señor Omar Fernando Castro Borja del cargo de conductor y condenó al municipio de Acacías a pagar la suma de \$124.099.057.

3.2. El tribunal hizo un recuento de las normas que regulan la acción de repetición y resaltó que era aplicable la Ley 678 de 2001, pues fue publicada antes de la ocurrencia de los hechos que rodearon la expedición del Acuerdo 052 de 2022, proferido por el Concejo Municipal de Acacías. Resaltó que los hechos fueron posteriores al 4 de agosto de 2001, esto es, la fecha de publicación de la Ley 678 en el Diario Oficial.

3.3. Seguidamente, el tribunal demandado citó las definiciones de dolo y culpa grave, previstas en los artículos 5 y 6 de la Ley 678 de 2001, respectivamente. Asimismo, la autoridad judicial demandada aludió a la sentencia SU-354 de 2020, que fijó los presupuestos fundamentales de la acción de repetición y los elementos a tener en cuenta para decidirla.

3.4. En ese contexto, el tribunal demandado aludió a los siguientes hechos probados:

- (i) Que, mediante Decreto 212 del 30 de septiembre de 2002, el alcalde municipal de Acacías convocó a sesiones extraordinarias del Concejo municipal, del 1 al 10 de octubre de 2002.
- (ii) Que, según acta del 16 de octubre de 2002, los entonces concejales Fabio Reyes Rodríguez, Luz Marina Díaz Ruiz y Hemel Eslava Mosquera, integrantes de la «*comisión de plan*», se reunieron para discutir proyectos de acuerdo presentados por el ejecutivo municipal. Que, en esa sesión, se aprobó el siguiente nombre de proyecto: «*por medio del cual se otorgan unas facultades al alcalde municipal de Acacías, para ejecutar la reestructuración administrativa*».
- (iii) Que, por Decreto 220 del 17 de octubre de 2002, el alcalde de Acacías convocó nuevamente a sesiones extraordinarias, para el 21 y 22 de octubre de 2002.
- (iv) Que, en el acta de sesión 088 del 21 de octubre de 2002, quedó constancia del debate para la aprobación del proyecto que concedía facultades extraordinarias al alcalde municipal. Que el acta acredita que fueron puestas de presentes irregularidades ocurridas en la sesión del 16 de octubre de 2002. Que, no obstante, el proyecto de acuerdo fue aprobado con 8 votos a favor y 4 votos en contra.
- (v) Que el alcalde Olegario Mancera Céspedes sancionó el Acuerdo 052 de 2002 y fue publicado el 30 de octubre de 2002.





- (vi) Que, en comunicación del 22 de noviembre de 2002, la concejal Luz Marina Díaz Ruiz manifestó las siguientes inconformidades frente al trámite del Acuerdo 052 de 2002, consistentes en que la sesión del 16 de octubre de 2002 realmente fue una reunión informal y que dicha reunión no puede calificarse como un primer debate.
- (vii) Que, por sentencia del 19 de octubre de 2011, el Tribunal Administrativo del Meta declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de los Decretos 254, 255 y 256 del 22 de noviembre de 2002, dictados en ejercicio de las facultades conferidas por el Acuerdo 052 de 2002. Que dicha decisión se sustentó en que, mediante sentencia del 25 de marzo de 2010⁵, el Consejo de Estado declaró la nulidad del Acuerdo 052 de 2002, por haber sido dictado con desconocimiento de, entre otras normas, el artículo 24 de la Ley 136 de 1994.
- (viii) Que, a título de restablecimiento del derecho, el tribunal dispuso el reintegro del señor Omar Fernando Castro Borja al cargo de conductor de la Alcaldía de Acacías y el pago de una indemnización por \$124.009.057.
- (ix) Que la sentencia que declaró la nulidad del Acuerdo 052 de 2002 puso de presente que no había sustento legal para dar validez a la sesión del 16 de octubre de 2002, pues el acta que aprobó el proyecto de acuerdo no cuenta con la firma del presidente del Concejo Municipal de Acacías y no es suficiente el debate del 21 de octubre de 2022 para tener como aprobado el Acuerdo 52.
- (x) Que el reglamento del Concejo Municipal de Acacías exige dos debates para la aprobación de los proyectos de acuerdo. Que, no obstante, el Acuerdo 052 de 2002 solo surtió un debate válido.

3.5. En ese contexto, el tribunal demandado consideró que la conducta de 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 Flores Briñez fue la causa determinante de la condena impuesta al municipio de Acacías en sentencia del 19 de octubre de 2012, habida cuenta de que aprobaron el Acuerdo 052 de 2002, a sabiendas de las graves falencias de trámite.

3.6. El tribunal dijo que dichas personas incurrieron en culpa grave, por cuanto incurrieron en la causal prevista en el artículo 6 [1] de la Ley 678 de 2001, que señala que «*se presume que la conducta es gravemente culposa [...] por violación inexcusable de las normas de derecho*». Que, en últimas, el Acuerdo 052 de 2002 fue aprobado sin primer debate, pues la reunión del 16 de octubre de 2002 fue realizada de manera informal y por fuera del periodo de sesiones.

3.7. La autoridad judicial demandada indicó que «*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 del presidente de la 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*». Que, en concreto, la sesión del 16 de octubre de 2002 no se

⁵ Expediente 1056-07.



sustentó en situaciones de orden público, intimidación o amenaza. Que, por ende, «no le asiste razón a los demandados cuando afirman que el Decreto 2255 de 2002, suspendió los efectos del Acuerdo 24 de la Ley 136 de 1994».

3.8. La sentencia cuestionada también hizo un estudio sobre la aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994, en los siguientes términos:

De esta situación tenían conocimiento los demandados como quiera que según se escribió 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 4-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 al 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 razón a los demandados cuando afirman que el Decreto 2255 de 2002, suspendió los efectos del artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

4. Análisis de la Sala

4.1. De la revisión de la providencia objeto de tutela, la Sala encuentra que no se incurrió en defecto sustantivo por indebida aplicación del artículo 24 de la Ley 136 de 1994.

4.2. El artículo 24 de la Ley 136 de 1994 regula lo concerniente a la validez de las sesiones realizadas por los miembros de los concejos municipales, en el sentido de señalar que «*toda reunión de miembros del Concejo que, con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrán dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionadas conforme a las leyes*».

4.3. El tribunal demandado aplicó esa norma, por cuanto encontró que para la fecha en que se dictó el Acuerdo 052 de 2002 no había sido suspendido por el Decreto Legislativo 2255 de 2002 y, por lo tanto, debían seguirse los requisitos ahí previstos para que se entendieran válidas las sesiones de los concejales.

4.3.1. Esa conclusión tuvo respaldo en la sentencia del 25 de marzo de 2010, proferida por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que anuló el Acuerdo 052 de 2002, por, entre otras cosas, existir graves irregularidades en el trámite y aprobación de dicho acuerdo. En esa sentencia, la Sección Segunda de esta Corporación aplicó el artículo 24 de la Ley 136 de 1994 y concluyó que fue desconocido porque la sesión del 16 de octubre de 2002 no cumplió con los requisitos de validez para las reuniones efectuadas por miembros de concejos municipales. En lo que interesa, la sentencia del 25 de marzo de 2010 sostuvo:

2.- Sobre las irregularidades en las sesiones en que se aprobó el acuerdo que otorgó facultades al Alcalde Municipal. En el folio 186 del expediente aparece la constancia



expedida por la Secretaría 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.

El régimen de reuniones del Concejo y de sus actos se halla consagrado en la Ley 136 de 1994. De entre esas normas se extrae el artículo 24 según el cual:

“Toda reunión de miembros del Concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y los actos que realicen no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes.”

De otro lado, los periodos de sesiones del Concejo de los municipios que no correspondan a la categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre, como manda el artículo 23 de la Ley 136 de 1994. De ahí porqué, en el Concejo Municipal de Acacías, situado en el escalafón como de quinta categoría, debió citarse a sesiones extraordinarias en el mes de octubre. Síguese de ello que es cierta la irregularidad en que se incurrió, pues la Comisión se reunió en día diferente al señalado en el Decreto del Alcalde que hizo la convocatoria a sesiones extraordinarias. Además el mismo artículo 23 de la Ley 136 de 1994 estableció que “En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.” Esto es, que las comisiones, de modo general, deben cumplir las mismas exigencias reglamentarias de las Corporaciones en pleno.

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.

De otro lado, dispone el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 que:

“Para que un proyecto sea Acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la Secretaría del Concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate.

La Presidencia del Concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.”

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. El artículo 75 de la Ley 136 de 1994 establece la suerte de la no aprobación del siguiente modo:

“Los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y para que el Concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.”

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 (resaltado y subrayado de la Sala).

4.4. Ahora, la Sala no desconoce que, como lo alega el demandante, la sentencia del 4 de mayo de 2022, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 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. Que, por lo tanto, era posible entender que era 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. En lo que interesa, la sentencia indica lo siguiente:

51. c) En todo caso, podría estimarse que, dada su investidura y funciones, debía conocer que el primer debate (16 de octubre de 2002) se surtió por fuera de las sesiones ordinarias y extraordinarias. Sin embargo, como lo señaló el ex alcalde, había motivos -la normatividad extraordinaria- para pensar que esa sesión fue válida. En efecto, como lo plantea el recurrente, el artículo 6 del 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 la primera instancia consideró que esa suspensión no se dio porque no se probó que, para el 16 de octubre de 2002, hubiera existido alteración del orden público, intimidación o amenaza en el municipio, lo cierto es que, de acuerdo con el artículo 6, esa suspensión no estaba sujeta a demostrar las aludidas situaciones.

4.4.1. Sin embargo, la Sala precisa 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 [1] de la Constitución Política.

4.4.2. La anterior precisión es importante porque la sentencia del 4 de mayo de 2022 no realizó un estudio de la conducta de los concejales de Acacías, sino del señor Mancera Céspedes, que, se insiste, oficiaba como alcalde municipal y, en esa medida, los deberes desconocidos tienen fundamentos diferentes. Es decir, en estricto sentido, el caso del señor Reyes Rodríguez (exconcejal de Acacías) no guarda identidad jurídica con lo decidido en la sentencia del 4 de mayo de 2022 respecto del exalcalde de Acacías.

4.5. Por lo tanto, a juicio de la Sala, la sentencia objeto de tutela no incurrió en el defecto sustantivo endilgado, pues, como se dijo, el tribunal explicó las razones por las que aplicó el artículo 24 de la Ley 136 de 1994. Y, en todo caso, la sentencia cuestionada se basó en la posición previamente fijada en la sentencia del 25 de marzo de 2010, habida cuenta de que fue la que se pronunció concretamente sobre la legalidad del Acuerdo 052 de 2002.

4.5.1. En ejercicio de su autonomía, la autoridad judicial demandada aplicó la interpretación de la Sección Segunda del Consejo de Estado que consideró que durante el trámite del Acuerdo 052 de 2002 sí estaba vigente el artículo 24 de la Ley 136 de 1994. No le corresponde a la Sala imponer al tribunal demandado uno de los dos criterios expuestos por el Consejo de Estado, con mayor razón si, como se dijo, el criterio que prefiere la parte actora corresponde más a un *obiter dicta*, que a *la ratio decidendi*.

4.6. Por último, el actor alegó que no podía atribuírsele responsabilidad por la condena impuesta en la sentencia del 19 de octubre de 2011, por cuanto no participó en la expedición de los actos que desvincularon al señor Omar Fernando Castro Borja.



4.6.1. Al respecto, si bien el demandante no participó en la expedición de tales actos, lo cierto es que 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. Y esa pérdida de ejecutoria se sustentó precisamente en la sentencia del 25 de marzo de 2010, dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, que anuló el Acuerdo 052 de 2002, por, entre otras cosas, existir graves irregularidades en el trámite.

4.6.2. Luego, razonablemente el tribunal concluyó que la conducta del actor (aprobar el Acuerdo 052 de 2002 sin el cumplimiento de los requisitos de ley) fue la causa eficiente de la condena impuesta en la sentencia del 19 de octubre de 2011, pues, se insiste, derivó en la pérdida de fuerza ejecutiva de los actos de desvinculación y la condena impuesta al municipio de Acacías.

4.7. Queda resuelto el problema jurídico: 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. Por consiguiente, serán denegadas las pretensiones de la acción de tutela de la referencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Denegar** las pretensiones de la acción de tutela interpuesta por el señor Fabio Reyes Rodríguez, por las razones expuestas.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.
4. **Si no se impugna, enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA