



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-01056-01  
**Demandante:** YONK JAIRO TORRES  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

**Temas:** Tutela contra providencia judicial. Control previo de revisión de constitucionalidad y de legalidad de acuerdos municipales. Improcedencia general de la acción de tutela contra decisiones judiciales con efectos *erga omnes*

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir las impugnaciones presentadas por los señores Yonk Jairo Torres, a través de apoderado judicial, y Gustavo Adolfo Bonilla Morales, en calidad de Director de Planeación del municipio de Candelaria, Valle del Cauca, contra la sentencia de 6 de mayo de 2021, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, dentro de la acción de tutela en la que se resolvió:

*“PRIMERO: DECLARAR LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA del señor Yonk Jairo Torres, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: NEGAR la coadyuvancia presentada por el señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales, atendiendo las consideraciones de esta sentencia”.*

**I. ANTECEDENTES**

**1. Hechos**

El accionante afirmó que 15 de octubre de 2019, el Concejo Municipal de Candelaria expidió el Acuerdo N° 014 *“Por medio del cual se modifican los acuerdos municipales 002 y 021 del plan básico de ordenamiento territorial del municipio de candelaria y se dictan otras disposiciones”.*

Relató que el departamento del Valle del Cauca presentó solicitud de revisión de constitucionalidad y de legalidad del referido acuerdo, bajo el argumento de que violaba los *“Artículos 1°, 80, 103, 106, 285, 287, 288, 311, 3131 numerales 7° y 9° (sic) Constitución Política. Artículo 72 de la Ley 136 de 1994, ‘Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’. Artículos 4, 23, 24, 25 y 28 de la Ley 388 de 1997 ‘Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989, y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras disposiciones’. Artículo 2° de la Ley 909 de 2004, ‘Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones’. Artículos 5°, 6°, 7° y 9° del Decreto 4002 de 2004, ‘por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997’, compilados por los Artículos 2.2.2.1.2.61., 2.2.2.1.2.62.,*



2.2.2.1.2.6.3. y 2.2.2.1.2.6.5. Decreto 1077 de 2015, 'por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio'. Artículo 81 de la Ley 134 de 1994. Artículo 2° de la Ley 507 de 1999".

Sostuvo que la revisión automática fue admitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en auto de 27 de noviembre de 2019, en el que dispuso vincular al municipio de Candelaria, quien mediante apoderado judicial contestó la solicitud de revisión presentada contra el Acuerdo 014 de 2019, en la que se desvirtuó con sustento legal cada cargo señalado por la gobernación del Valle del Cauca

Indicó que en fallo de 21 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró inexecutable el Acuerdo N° 014 de 2019, con sustento en lo siguiente:

"(...)

*El Concejo Municipal de Candelaria al pronunciarse sobre la solicitud de revisión, manifestó que la oportunidad de ajustar excepcionalmente el POT en los términos del artículo 41 de la Ley 1537 de 2012, modificado por el artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, se agotó con el Acuerdo No. 021 del 28 de noviembre de 2015.*

*Por su parte, la entidad territorial argumentó que de la interpretación de la norma se entiende que cada una de las administraciones municipales de los períodos constitucionales 2012 a 2015, 2016 a 2019 y 2020 a 2023, tienen la oportunidad por una sola vez hasta el año 2020, de ajustar el POT para incorporar al perímetro urbano predios localizados en suelo rural, suburbano y de expansión urbana.*

*Sobre el particular, a juicio de la Sala por tratarse de una facultad excepcional concedida a los Alcaldes Municipales para un fin específico y sin la necesidad de adelantar los trámites de concertación y consulta previstos en artículo 24 de la Ley 388 de 1997, sólo puede hacerse uso de ella por una sola vez y se agotó en este caso con la expedición del Acuerdo No. 021 del 28 de noviembre de 2015.*

*En efecto, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 dispuso originalmente que podía hacerse uso de la facultad durante el periodo comprendido entre los años 2012 a 2016 y luego con su modificación se extendió hasta el año 2020, pero tal modificación no tiene el alcance de permitir que una nueva administración municipal haga uso nuevamente de la misma por una sola vez.*

*De esta forma, la administración municipal del periodo constitucional 2012 a 2015 efectuó el ajuste al POT, por lo que para realizar una nueva incorporación de suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano del Municipio de Candelaria, se debían adelantar las etapas de concertación y consulta ciudadana porque la facultad extraordinaria ya se consumió en el año 2015.*

#### 4. CONCLUSIÓN

*Como quiera que para la aprobación del Acuerdo No. 014 del 15 de octubre de 2019, no se surtieron las etapas de concertación y consulta ciudadanas señaladas en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se declarará la inexecutable del mismo".*

Por último, manifestó que contra la anterior decisión presentó un escrito que título "recurso de apelación", sin embargo, se trataba de una solicitud aclaración y adición de la sentencia, respecto del cual el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca por auto de 1 de octubre de 2020, rechazó por improcedente el recurso de apelación y negó la aclaración y adición de la sentencia.

## 2. Fundamentos de la acción

El accionante presentó acción de tutela con el objeto de que se ampare su derecho fundamental al debido proceso, supuestamente vulnerado por el Tribunal Administrativo de Valle del Cauca al declarar la inexecutable el Acuerdo N° 014 de 15 de octubre de 2019, al no tener en cuenta el escrito de contestación y los



alegatos de conclusión, además que se omitió dar aplicación a la Ley 1753 de 2015.

Afirmó que la autoridad judicial accionada omitió hacer una interpretación literal del artículo 91 de la Ley 1753 de 2015, el cual permite que *“CADA UNO de estos periodos de administraciones tiene la oportunidad por una sola vez de incorporar al perímetro urbano, los predios localizados en suelo rural, suburbano y de expansión urbana cumpliendo los requisitos del artículo. Es decir, independientemente que el mandatario de 2012-2015 haya realizado la incorporación autorizada, el mandatario del 2016-2019 puede hacerlo y el de 2020-2023 podrá hacerlo, este último tiene la limitante de hacer únicamente durante el año 2020”*. Para sustentar este alegato se apoyó en los artículos 27 a 29 del Código Civil en los que se alude a la interpretación de las normas en el ordenamiento jurídico colombiano.

Resaltó que el tribunal demandado desconoció las pruebas aportadas con el escrito de contestación, así como el concepto favorable N°. 1.1.40-15.1-2550 de 9 de septiembre de 2019 emitido por la gobernación del Valle del Cauca, el cual en un caso similar avaló la misma situación objeto de revisión respecto al municipio de Palmira, lo cual se puso presente en la solicitud de aclaración y adición.

Por último, sostuvo que la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia y, adicionalmente, manifestó que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en los defectos **fáctico** y **sustantivo**, toda vez que *“en el presente asunto realizó una inadecuada valoración probatoria y basó su decisión en argumentos contrarios a la realidad y a la normatividad vigente al momento de expedirlo, pues a pesar de que se expuso en la contestación y en los alegatos de conclusión, la magistrada en la sentencia OMITIÓ la aplicación de la norma vigente”*.

### 3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formularon las siguientes:

*“PRIMERO: Que se DECLARE vulnerado por parte del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en cabeza de la Magistrada LUZ ELENA SIERRA VALENCIA, el DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO, con ocasión a la sentencia del veintiuno (21) de mayo del 2020.*

*SEGUNDO: En consecuencia, de lo anterior, se DEJE SIN EFECTOS dicha providencia.*

*TERCERO: Se ORDENE proferir un fallo apegado a la realidad fáctica y jurídica del caso en concreto y sean valoradas correctamente las pruebas allegadas al proceso”*.

### 4. Pruebas relevantes

Por correo electrónico de 22 de abril de 2021, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca allegó copia digital del expediente N° 76001-23-33-004-2019-01079-00 correspondiente a la solicitud de revisión del Acuerdo N° 014 de 15 de octubre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Candelaria.

### 5. Trámite procesal

Por auto de 26 de marzo de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la parte demandante, a la autoridad judicial demandada, así como al departamento del Valle del Cauca y al municipio



de Candelaria, en calidad de terceros con interés.

La Secretaría General de esta Corporación libró los oficios N° 25814 a 25817 de 6 de abril de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la referida decisión.

## 6. Intervenciones

### 6.1. Respuesta del departamento del Valle del Cauca

En escrito de 9 de abril de 2021, la Gobernadora del Valle del Cauca solicitó que se negaran las pretensiones de la acción de tutela o se declare la improcedencia, toda vez que no se cumplen los requisitos generales de procedencia.

Indicó que el accionante no sustentó ni acreditó ninguno de los requisitos especiales de procedencia, pues no estableció de manera clara y precisa las deficiencias en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a la cual solicita amparo de tutela, lo que desconoce las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corte Constitucional para la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y, asimismo, torna improcedente a la solicitud de amparo.

Afirmó que el señor Yonk Jairo Torres ejerció sus funciones como representante legal del municipio de Candelaria durante el periodo de gobierno 2016-2019, lapso en el que sancionó el Acuerdo N° 014 de 15 de octubre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Candelaria, que posteriormente fue remitido al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por parte de la Gobernación del Valle del Cauca, con el fin de que dicho acto administrativo de carácter general se sometiera a revisión de constitucionalidad y de legalidad.

Finalmente, sostuvo que en el presente asunto se configuró la falta de legitimación en la causa por activa del señor Yonk Jairo Torres, puesto que a la fecha de interposición de la acción de tutela contra la sentencia que declaró inexecutable el acuerdo en mención, no ejercía funciones de representante legal del municipio de Candelaria, a lo que agregó que la solicitud de amparo fue interpuesta por el actor en su condición de ciudadano, razón por la cual no es factible hablar de una vulneración de derechos fundamentales bajo dicha calidad.

### 6.2. Coadyuvancia del señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales

En escrito de 14 de abril de 2021, el interviniente manifestó que es el Director de Planeación del Municipio de Candelaria, y que en esa condición, coadyuva las pretensiones de la acción de tutela, *“como quiera que estas están conforme a la necesidad de la entidad territorial de que se profiera fallo en derecho y no se vulneren los derechos fundamentales del accionante y por ende del Municipio y de los ciudadanos que representa”*.

### 6.3. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, guardó silencio.

## 7. Sentencia de tutela impugnada

El Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia de 6 de mayo de 2021, declaró la falta de legitimación en la causa por activa del señor York Jairo Torres y negó la coadyuvancia presentada por el señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales.

Afirmó que le asiste razón a la Gobernadora del Valle del Cauca cuando manifestó que el señor Yonk Jairo Torres carece de legitimación en la causa para presentar acción tutela contra la providencia judicial de única instancia que declaró la





inexequibilidad del Acuerdo N° 014 del 15 de octubre de 2019, en la medida en que si bien para el momento en que el referido acto administrativo fue sancionado el señor Torres fungía como alcalde municipal de Candelaria, lo cierto es que actualmente no se encuentra ejerciendo tales funciones, pues su mandato correspondió al periodo de gobierno 2016-2019.

Resaltó que el señor Yonk Jairo Torres como ciudadano del municipio de Candelaria no constituye la parte directamente afectada con la presunta omisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, toda vez que los derechos que se discuten en la providencia del 21 de mayo de 2020, no son los suyos.

Sostuvo que la legitimación por activa en la acción de tutela se predica del titular de los derechos fundamentales, por lo que observó que el demandante no acredita dicho presupuesto, pues lo que pretende es que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca profiera una nueva sentencia en la que se incluya el estudio del espíritu de la Ley 1753 de 2015, que modificó a la Ley 1537 de 2012 y se pronuncie sobre el “*concepto favorable 1.1.40-15.1-2550 del 09 de septiembre de 2019 suscrito por la directora del Departamento Administrativo de Jurídica y la subdirectora de Representación Judicial*”, en el que la Gobernación del Valle del Cauca, en un caso similar, apoyó la expedición del Acuerdo N° 080 del Concejo Municipal de Palmira.

Agregó que el señor Yonk Jairo Torres no solicitó la protección de una garantía constitucional propia que, eventualmente, se viera afectada con la providencia objeto de esta acción de tutela, como tampoco acredita un interés legítimo.

Indicó que el accionante no certificó el interés jurídico que permita configurar su legitimación en la causa por activa en la acción de tutela, en tanto no puede alegar la protección de derechos fundamentales frente a los que no ostenta su titularidad.

En relación con la coadyuvancia presentada por el Director de Planeación de la Alcaldía de Candelaria, aclaró que conforme a lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la representación judicial y extrajudicial de los municipios está en cabeza del alcalde, de forma que no puede el señor Bonilla Morales atribuirse una atribución señalada por la Carta a otro funcionario, por consiguiente, el alcalde municipal es quien estaría legitimado para promover una acción de tutela para la defensa de los derechos fundamentales del municipio.

Finalmente, manifestó que si bien el superior jerárquico del señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de Planeación de Candelaria, es quien ostenta la titularidad para comparecer a este asunto, lo cierto es que en no se allegó el poder conferido por el alcalde para representar judicialmente al municipio de Candelaria, el cual, además, debía ir acompañado del decreto de nombramiento que demostrara que, en efecto, es el titular del cargo que aduce ostentar, documento que en este caso tampoco se aportó.

## 7. Escritos de impugnación

Dentro del término previsto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el señor **Yonk Jairo Torres** impugnó la sentencia, para lo cual afirmó que “[m]e reservo el derecho de sustentar ante el superior”<sup>1</sup>.

Igualmente, el señor **Gustavo Adolfo Bonilla Morales**, “actuando como coadyuvante, dentro del proceso de la referencia y encontrándome dentro del término de ley, IMPUGNO la sentencia de primera instancia sin número de fecha 6

<sup>1</sup> A la fecha de la presente providencia el accionante no presentó escrito adicional a la impugnación.



de mayo de 201, notificada por correo electrónico el día 10 de mayo del año en curso”, quien también manifestó que se reservaba el derecho de sustentar ante el superior<sup>2</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir la presente impugnación.

### 2. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar, en los términos del escrito de impugnación, si se debe confirmar la sentencia de 6 de mayo de 2021, dictada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que declaró la falta de legitimación en la causa por activa del señor Yonk Jairo Torres, y negó la coadyuvancia presentada por el señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales, en calidad de Director del Departamento Administrativo de Planeación de Candelaria o, en su defecto, si la decisión emanada del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de 21 de mayo de 2020, incurrió en los defectos i) **sustantivo**, al supuestamente omitir la aplicación de la Ley 1753 de 2015 y ii) **fáctico**, por no valorar el concepto favorable N°. 1.1.40-15.1-2550 de 9 de septiembre de 2019, emitido por la Gobernación del Valle del Cauca, en relación con un proyecto de acuerdo adelantado en el municipio de Palmira.

### 3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, “cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, mandato que materializa las obligaciones internacionales contenidas en los artículos 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup> y 2.3 literal a) del Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>, instrumentos que hacen parte de la legislación interna en virtud del bloque de constitucionalidad (art. 93 de la Carta).

Esta Corporación judicial en la sentencia de unificación emanada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 31 de julio de 2012<sup>5</sup>, acogió la tesis de admitir la procedencia excepcionalísima de la solicitud de tutela contra providencias judiciales, cuando se advierta una manifiesta vulneración *iusfundamental*.

Más adelante, la misma Sala en sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014<sup>6</sup>, precisó el ámbito de aplicación de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo que llevó a concluir que su procedencia se debe predicar, también, respecto “de sus máximos tribunales”, en tanto se trata de *autoridades públicas* que “pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de personas”. En la misma decisión, el Consejo de Estado acogió las condiciones de aplicación

<sup>2</sup> No se aportó escrito adicional al escrito de impugnación.

<sup>3</sup> Aprobada por medio de la Ley 16 de 1972.

<sup>4</sup> Aprobado por medio de la Ley 74 de 1968.

<sup>5</sup> Expediente N° 2009-01328-01, C. P. María Elizabeth García González.

<sup>6</sup> Expediente N° 2012-02201-01, C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

que sistematizó la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005<sup>7</sup>.

Los requisitos generales de procedencia que deben ser verificados, son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada; **(iii)** Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...); **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...); **(v)** Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible (...) y **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

Ahora bien, los requisitos específicos de procedencia que ha precisado la jurisprudencia constitucional en la misma sentencia C-590 de 2005, son los siguientes: **(i)** Defecto orgánico<sup>8</sup>; **(ii)** Defecto procedimental absoluto<sup>9</sup>; **(iii)** Defecto fáctico<sup>10</sup>; **(iv)** Defecto material o sustantivo<sup>11</sup>; **(v)** Error inducido<sup>12</sup>; **(vi)** Decisión sin motivación<sup>13</sup>; **(vii)** Desconocimiento del precedente<sup>14</sup> y **(viii)** Violación directa de la Constitución.

Al juez de tutela le corresponde verificar el cumplimiento estricto de todos los requisitos generales de procedencia, de tal modo que una vez superado ese examen formal pueda constatar si se configura, por lo menos, uno de los defectos arriba mencionados, siempre y cuando, en principio, hayan sido alegados por el interesado. Estos presupuestos han sido acogidos en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo<sup>15</sup> y de la Corte Constitucional<sup>16</sup>.

En definitiva, la acción de tutela contra providencias judiciales, como mecanismo excepcional, se justifica en el carácter prevalente que se debe dar a la cosa juzgada y a los principios constitucionales de autonomía e independencia del juez natural, atributos que debe tener en consideración el juez constitucional al momento de estudiar la constitucionalidad de cualquier fallo.

#### 4. Estudio y solución del caso concreto

4.1. En el presente caso el actor cuestiona la sentencia de única instancia dictada en el marco de una solicitud de revisión de constitucionalidad y de legalidad formulada por la gobernación del Valle del Cauca contra el Acuerdo N° 014 de 15

<sup>7</sup> M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>8</sup> Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece, absolutamente, de competencia para ello.

<sup>9</sup> Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

<sup>10</sup> Que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

<sup>11</sup> Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

<sup>12</sup> Que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

<sup>13</sup> Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

<sup>14</sup> Se presenta cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

<sup>15</sup> Cfr., Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto (exp. 2016 00134-01), Sentencia del 7 de diciembre de 2016, C. P. Carlos Enrique Moreno Rubio (exp. N° 2016-02213-01), Sentencia del 24 de noviembre de 2016, C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (exp. N° 2016-02568-01, Sentencia del 27 de noviembre de 2016, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

<sup>16</sup> Cfr., Sentencias SU-556 de 2016, M. P. María Victoria Calle Correa, SU-542 de 2016, M. P. Gloria Stella Ortíz Delgado, SU-490 de 2016, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SU-659 de 2015, M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-874 de 2014, M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez, entre otras.



de octubre de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Candelaria, *“Por medio del cual se modifican los acuerdos municipales 002 y 021 del plan básico de ordenamiento territorial del municipio de candelaria y se dictan otras disposiciones”*.

La mencionada solicitud de revisión fue admitida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca por auto de 27 de noviembre de 2019, en el que también se vinculó al municipio de Candelaria.

Por lo anterior, el alcalde municipal de Candelaria otorgó poder a un abogado con el fin de que representara judicialmente a la entidad territorial y defendiera la presunción de legalidad del acuerdo objeto de revisión de constitucionalidad y de legalidad.

Posteriormente, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en fallo de 21 de mayo de 2020, declaró inexecutable el Acuerdo N° 014 de 15 de octubre de 2019, con sustento en que no se surtieron las etapas de concertación y consulta ciudadanas señaladas en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

4.2. El señor Yonk Jairo Torres presenta acción de tutela por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, al considerar que el tribunal accionado no aplicó la Ley 1753 de 2015 y omitió el concepto N° 1.1.40-15.1-2550 de 9 de septiembre de 2019, expedido por la Gobernación del Valle del Cauca.

La Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia de 6 de mayo de 2021, declaró la falta de legitimación en la causa por activa del accionante, y negó la coadyuvancia del señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales, bajo el argumento de que el actor en la actualidad no es el alcalde del municipio de Candelaria y, de otra parte, porque el señor Bonilla Morales no ostenta la representación judicial de la entidad territorial.

Los señores Yonk Jairo Torres y Gustavo y Adolfo Bonilla Morales impugnaron la anterior decisión, sin exponer argumento relativo a la legitimación en la causa por activa de la parte actora, o la representación judicial de la entidad territorial por parte del señor Bonilla Morales.

Precisado lo anterior, la Sala anticipa que confirmará la decisión de primera instancia, pero por razones diferentes, a saber:

Las observaciones por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, son un mecanismo de control judicial previsto en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política, según el cual es una atribución del Gobernador, *“Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez”*.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-869 de 1999<sup>17</sup>, sostuvo que dicho control *“presenta las características de un ejercicio preventivo, que procede antes de entrar en vigencia el respectivo acto, precisamente para evitar que si es contrario a la Constitución y a la ley produzca efectos, aunque sea por un corto tiempo. Este mecanismo, prevé un agente intermedio, el gobernador, entre el productor del acto, en el caso que nos ocupa el concejo municipal, y el ente judicial al que le corresponde definir sobre su validez, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”*.

<sup>17</sup> M.P.: Fabio Morón Díaz.





A diferencia de la acción de simple nulidad, que está a disposición de cualquier ciudadano, éste es un instrumento al que únicamente puede acudir el gobernador o su delegatario, por lo que, si bien en ambos trámites se persigue la declaratoria de invalidez de un acto administrativo, se trata de mecanismos judiciales independientes en los que intervienen actores distintos y en distintas oportunidades.

Adicionalmente, es necesario precisar que los efectos que generan las decisiones proferidas en el control previo de revisión de constitucionalidad y de legalidad de acuerdo municipal, son de carácter general o *erga omnes* y no tienen la capacidad de afectar un derecho particular y concreto.

Descendiendo al asunto bajo examen, la Sala, al margen de la legitimación en la causa por activa, estima, con fundamento en su criterio jurisprudencial<sup>18</sup>, que la acción de tutela formulada por el señor Yonk Jairo Torres es improcedente porque se está cuestionando una providencia judicial que resolvió la revisión de constitucionalidad y de legalidad del Acuerdo N° 014 de 2019, cuyos efectos son *erga omnes*, por lo que de conformidad con el artículo 6 numeral 5 del Decreto 2591 de 1991<sup>19</sup>, este mecanismo de protección de los derechos fundamentales se torna improcedente para cuestionar estas decisiones.

En efecto, esta Sección ha sostenido reiteradamente<sup>20</sup> que la acción de tutela no puede ejercerse para cuestionar esas decisiones de legalidad en abstracto, en tanto no está prevista para restablecer la juridicidad posiblemente quebrantada por un acto de carácter general, sino para *“suspender los efectos violatorios o amenazantes de alguno de los derechos fundamentales de una persona determinada, derivados de un acto concreto cuya aplicación deberá suspender el juez, aún mediante medidas provisionales (esto es antes de la sentencia) cuando lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, según las voces del artículo 7o. del Decreto en mención”*<sup>21</sup>.

Aunado a lo anterior, en la acción de tutela y el escrito de impugnación, el demandante no ofreció al juez constitucional argumentos encaminados a demostrar la afectación de sus derechos fundamentales por la expedición de la sentencia que resolvió la revisión de constitucionalidad y de legalidad del Acuerdo N° 014 de 2019, a lo que se agrega que, de conformidad con lo señalado en el artículo 314<sup>22</sup> y el numeral 3<sup>o</sup><sup>23</sup> del artículo 315 de la Constitución Política, es el alcalde municipal quien ejerce la representación judicial de la entidad territorial, condición que para el momento de la presentación de la solicitud no ostentaba, por cuanto para ya había finalizado el periodo para el que fue elegido como burgomaestre.

Igualmente, los argumentos de la acción de tutela se circunscriben a la supuesta falta de estudio *“de la contestación de la demanda”* y de los alegatos de

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 9 de abril de 2015, exp. 20769, C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia. *“Así, los fallos que, en ejercicio del medio del control de validez, dicten los Tribunales y en cuales se haya declarado la invalidez de un acuerdo municipal, tienen efectos de cosa juzgada erga omnes...”*

<sup>19</sup> ARTICULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá: (...) *“5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”*.

<sup>20</sup> Radicación No. 11001-03-15-000-2015-00084-00 (acumulado al 11001-03-15-000-2015-00135-00), sentencia de 22 de septiembre de 2016, C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia, Radicado No. 11001-03-15-000-2018-00859-00, sentencia de 17 de mayo de 2018, C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicado No. 11001-03-15-000-2018-02443-00, sentencia de 10 de octubre de 2018, C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y Radicado No. 11001-03-15-000-2018-01699-01, sentencia de 5 de febrero de 2019, C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>21</sup> Sentencia No. T-321 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>22</sup> Artículo 314. *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente*

<sup>23</sup> *“3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes (...)”*



conclusión presentados por el municipio de Candelaria, así como a la falta de valoración de la Ley 1753 de 2015 y el concepto N°. 1.1.40-15.1-2550 de 9 de septiembre de 2019, los cuales no están relacionados con algún derecho fundamental del que sea titular el señor Yonk Jairo Torres, sino, se reitera, de la entidad territorial.

Asimismo, valga indicar que la decisión objetada se profirió en el marco del control abstracto que se realizó de un acuerdo que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial en el municipio de Candelaria, por consiguiente de conformidad con el artículo 1° de la Ley 136 de 1994, el municipio *“es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”*. Igualmente, dentro de las funciones de dicha entidad territorial se encuentra la contenida en el numeral 10 del artículo 3 de la mencionada ley, relacionada con el plan de ordenamiento territorial y sus respectivas modificaciones, que dispone:

*“9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años”*.

De otra parte, respecto a la coadyuvancia presentada por el señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de Planeación de Candelaria, se advierte como concluyó el *a quo*, que no ostenta la representación de la entidad territorial, pues para que pudiera intervenir o hacerse parte en el presente asunto era necesario que el actual alcalde municipal de Candelaria delegara su función o le otorgara poder especial, lo cual no ocurrió.

A pesar de que en la sentencia impugnada se advirtió dicha situación, la misma no fue subsanada por el señor Bonilla Morales, es decir, omitió aportar con el escrito de impugnación el acto administrativo de delegación expedido por el alcalde o, en su defecto, el poder especial que lo habilitara para defender los intereses de la entidad territorial.

En ese orden de ideas, el señor Gustavo Adolfo Bonilla Morales no se encuentra facultado para intervenir en el presente asunto en representación del municipio de Candelaria, por lo que fue acertada la decisión del juez de tutela de primera instancia.

Así las cosas, la Sala confirmará la sentencia impugnada, pero por las razones expuestas.

### III. DECISIÓN

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



**RESUELVE:**

**Primero.- CONFÍRMASE** la sentencia de 6 de mayo de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, por las razones expuestas.

**Segundo.- NOTIFÍQUESE** esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**Tercero.- PUBLÍQUESE** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

**Cuarto.- REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase.

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Consejera

Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Consejera

(Firmado electrónicamente)  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Consejero