

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-335/24

DEBIDO PROCESO EN TRAMITE DE MOCION DE CENSURA DE CONSEJO MUNICIPAL-
Improcedencia de la tutela, ante idoneidad y eficacia de medidas cautelares del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, junto con medidas cautelares, según ley 1437/11

Referencia: Expediente T-10.086.187

Acción de tutela presentada por Juan David Duque García en contra del Concejo Distrital de Medellín

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside– y Natalia Ángel Cabo, y por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

1. 1. Síntesis. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional se pronunció sobre la acción de tutela presentada por Juan David Duque García en contra del Concejo Distrital de Medellín por considerar que esta corporación vulneró de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la estabilidad laboral relativa, al aprobar una moción de censura en su contra. El juez de tutela de única instancia negó el amparo solicitado. Como cuestión previa, la Sala de Revisión analizó la posible existencia de los fenómenos de cosa juzgada y de temeridad, pero, al igual que el juez de instancia, concluyó que ninguno de estos fenómenos se configuró. Con posterioridad, la Sala analizó el cumplimiento de los requisitos de

procedibilidad y encontró acreditados la legitimación en la causa por pasiva y por activa, así como la inmediatez. Sin embargo, consideró que no estaba acreditado el requisito de subsidiariedad, porque el accionante tenía a su disposición el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En consecuencia, revocó la sentencia de única instancia para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela.

I. I. ANTECEDENTES

2. Citación a debate de control político. El accionante indicó que el 30 de marzo de 2022 «fue nombrado por el entonces Alcalde del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, Daniel Quintero Calle, como Secretario Privado de su Despacho». Mediante oficio del 9 de octubre de 2023, el secretario general del Concejo Distrital de Medellín comunicó a Juan David Duque García, en su calidad de secretario privado del alcalde de Medellín, la citación a debate de control político ante dicha Corporación programada para el 27 de octubre de 2023. Asimismo, le informó que esta citación fue iniciativa de la bancada del partido Centro Democrático y fue aprobada por la Plenaria del Concejo de Medellín en sesión 694 del 28 de septiembre de 2023.

3. Incapacidad médica. El 26 de octubre de 2023, a las 9:00 a.m., el accionante acudió a consulta de medicina general por «quebrantos de salud [que presentó] debido a actividad física». Como resultado de la valoración, la médica que lo atendió le diagnosticó «cuadro de dolor lumbar con ciática posible radiculopatía que debe estudiar en cita programada» y le generó incapacidad por tres días, además del tratamiento médico que debía seguir. El 27 de octubre de 2023, a las 8:25 a.m., el accionante envió por correo electrónico la excusa para acudir a la sesión plenaria de ese mismo día a las 9:00 a.m., a la que había sido citado previamente, con fundamento en la incapacidad médica mencionada.

4. Sesión del 27 de octubre de 2023. La plenaria del Concejo de Medellín sesionó el 27 de octubre como lo tenía previsto. En aquella sesión, como primera medida, los concejales votaron para modificar el orden del día debido a que no se podría adelantar el debate de control político ante la inasistencia del secretario citado. En consecuencia, la plenaria aprobó la modificación del orden del día, de manera que decidirían la aprobación o no de la excusa médica presentada por el ahora accionante y, luego, darían espacio para la «participación de la comunidad y concejales». Así, con 15 votos en contra y 1 a favor de la aceptación de la

excusa presentada por el señor Duque García, esta fue rechazada por la Plenaria del Concejo de Medellín.

5. Primera acción de tutela presentada por el accionante. El 30 de octubre de 2023, Juan David Duque García presentó acción de tutela en contra del Concejo Distrital de Medellín, por considerar que esta entidad vulneró su derecho fundamental al debido proceso al no aprobar la excusa médica presentada por él para justificar su inasistencia a la sesión del 27 de octubre de 2023. El accionante solicitó, como medida provisional, la suspensión de la audiencia programada para el 20 de noviembre de 2023, la cual fue negada por el Juez Veintiuno Civil Municipal de Oralidad de Medellín. Mediante sentencia del 8 de noviembre de 2023, dicha autoridad judicial declaró improcedente esta acción de tutela, por incumplir el requisito de subsidiariedad debido a que «no existe acto en firme que haya resuelto de fondo al respecto de la Moción de Censura, pues, en todo caso la misma se encuentra en estado de proposición» y el accionante «cuenta con mecanismos judiciales idóneos que se pueden hacer efectivos ante la vía gubernativa con el fin de desvirtuar el procedimiento que se pretende iniciar en su contra».

6. Luego de que la sentencia de primera instancia fuera impugnada por el accionante, el 29 de noviembre de 2023, el Juez Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Medellín confirmó la sentencia impugnada, por considerar que «las acciones ordinarias son los medios idóneos para que el accionante controvierta las decisiones adoptadas por una corporación político administrativa de elección popular como lo es el Concejo Distrital de Medellín, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. Por demás, se reitera, no existe ninguna situación excepcional que amerite el estudio del asunto por vía de la tutela, siendo la misma improcedente en los términos previstos por el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991».

7. Citación y audiencia de moción de censura. Mediante oficio del 7 de noviembre de 2023, el Concejo de Medellín informó a Juan David Duque García que el 27 de octubre de dicho año se presentó «proposición para iniciar moción de censura [su] contra» y que, en atención a lo dispuesto por el artículo 313 de la Constitución Política, «se programó citación para audiencia pública en la cual [él] po[dría] ejercer su derecho de defensa, el próximo 10 de noviembre de 2023 [a las] 9:00 a.m. en el Recinto de Sesiones del Concejo de Medellín».

8. Moción de censura. El 10 de noviembre de 2023, el Concejo de Medellín llevó a cabo sesión ordinaria relativa a la audiencia pública de moción de censura en contra del entonces secretario privado, Juan David Duque García. Luego de aprobado el orden del día intervino el señor Duque García y varios concejales, «[a]gotado el orden del día, la presidencia levantó la sesión siendo las 11:44 horas». Finalmente, en sesión del 20 de noviembre de 2023, la Plenaria del Concejo de Medellín aprobó la proposición sobre la moción de censura en contra del señor Duque García, con 15 votos a favor y 6 «votos ausentes».

9. Solicitud de tutela. El 30 de noviembre de 2023, Juan David Duque García, por medio de apoderado judicial, presentó acción de tutela en contra del Concejo Distrital de Medellín, por considerar que esta entidad vulneró sus derechos al debido proceso, a la «estabilidad laboral relativa» y «los derechos políticos relativos al ejercicio político del poder de los concejos distritales», por cuanto incurrió en una serie de irregularidades en el trámite que llevó a la aprobación de la moción de censura en su contra. Por lo que solicitó «anul[ar] la moción de censura». En términos generales, estas irregularidades estarían relacionadas con (i) el trámite que el Concejo dio a la excusa que presentó el accionante por su inasistencia a la sesión del 27 de octubre de 2023, a la que había sido citado previamente; (ii) la presentación de la proposición de la moción de censura, y (iii) los términos que debe respetar el Concejo para citar a los secretarios del despacho.

10. Admisión de la acción de la acción de tutela. El conocimiento de la acción de tutela en cuestión correspondió al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín que, mediante auto del 30 de noviembre de 2023, avocó el conocimiento de la acción constitucional y, entre otros, requirió al «presidente y/o secretario del Concejo Distrital de Medellín, para que allegue con la contestación a esta tutela: a. Copia o reproducción digital del Reglamento interno de dicho Concejo, en el [que] conste el procedimiento aplicable a los debates de control político y moción de censura. b. Copia o reproducción de las actas de las sesiones en las que el Concejo de Medellín haya tratado el tema de la excusa médica y la moción de censura del señor Juan David Duque García».

11. Contestación del Concejo Distrital de Medellín. El 4 de diciembre de 2023, el Concejo Distrital de Medellín contestó la acción de tutela y solicitó «no acceder a las pretensiones» del accionante, porque considera que la Corporación actuó de conformidad con la Constitución y la Ley, pero también porque «no se logra acreditar perjuicio irremediable

alguno que torne necesario el amparo constitucional, de modo que si el accionante va a cuestionar el trámite efectuado, deberá realizarlo por la jurisdicción de lo contencioso administrativ[o]». También indicó que «la causal por la que se dio inicio a la Moción de Censura no radica en la inasistencia del señor Juan David Duque García a la Sesión Plenaria Nro. 714 del 27 de octubre de 2023 ni por la no aceptación de la excusa, sino por asuntos relacionados propios (sic) del cargo y por desatención a los requerimientos del Concejo Distrital de Medellín».

12. De igual forma, el Concejo manifestó que el accionante pretende «cuestionar hechos que fueron objeto de análisis en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Civil Municipal de Oralidad de Medellín [...], cuyo fallo fue favorable para el Concejo Distrital de Medellín y confirmado en segunda instancia por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias». En particular, refirió que en aquel proceso de tutela el juez de primera instancia «indicó que la decisión de negarse la excusa médica allegada a la Plenaria se realizó bajo la observancia de lo regulado en el Reglamento Interno del Concejo de Medellín».

13. Por último, la entidad accionada solicitó al juez de tutela vincular al proceso a «todos los concejales del Concejo Distrital de Medellín, para que se pronuncien frente a los argumentos expuestos por el accionante, por tener un interés directo en el proceso». Por último, refirió entre las pruebas aportadas las «Actas Nros. 696, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727 y 728 del Concejo Distrital de Medellín».

14. Decreto de pruebas y vinculación. Por medio de auto del 6 de diciembre de 2023, el Juez Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín ordenó (i) requerir al Juzgado Veintiuno Civil Municipal de Medellín, para que rindiera informe sobre la acción de tutela presentada previamente presentada por el ahora accionante también en contra del Concejo Distrital de Medellín y (ii) vincular a los concejales que intervinieron en la moción de censura del accionante.

15. Intervenciones de los concejales vinculados. En cumplimiento del anterior auto, tres concejales se pronunciaron y coincidieron en afirmar que la moción de censura no estuvo motivada exclusivamente en la no aceptación de la excusa presentada por el accionante, sino las tres causales previstas por el artículo 78 del Reglamento del Concejo Distrital de

Medellín, a saber: (i) «cuando un secretario no concurra a una citación sin excusa o con excusa no aceptada por la plenaria», (ii) «por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo» y (iii) «por desatención a los requerimientos del Concejo». Por ejemplo, mencionaron que el Concejo citó al accionante en repetidas oportunidades sin que este acudiera.

16. Sentencia de única instancia. Por medio de sentencia de única instancia, con fecha del 13 de diciembre de 2023, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín negó el amparo solicitado. Al respecto, sostuvo que «[n]o hay mérito para anular el trámite de moción de censura en contra del accionante, ya que se demostró que la encartada cumplió con los derroteros constitucionales y reglamentarios estipulados para la motivación, proposición, votación y aprobación de la moción de censura; es decir, el numeral 12 del art. 313 de la CP y el Reglamento Interno del Concejo de Medellín».

17. Antes de llegar a esa conclusión, el juzgado consideró que, pese a que el señor Juan David Duque García había presentado otra acción de tutela previa en contra del Concejo Distrital de Medellín, no se configuraron los fenómenos de cosa juzgada ni de temeridad; porque tenían objetos diferentes. Sobre el particular, explicó que solo existió identidad de las partes, pero la causa y el objeto de las acciones de tutela son diferentes. Así, aunque algunos hechos son compartidos, la segunda acción de tutela controvierte «nuevos hechos sobre los que el juez constitucional no se refirió», al resolver la solicitud de amparo anterior. En concreto, en el primer proceso de tutela «solo se discutió lo concerniente a la votación de la aceptación de la excusa del secretario citado para el debate de control político del 27 de octubre», mientras que en la segunda acción «se adiciona como supuesto fáctico la supuesta irregularidad en la citación a la moción de censura».

18. De igual forma, el juez destacó que «el objeto o pretensión de tutela resulta ser distinto», porque «en la primera tutela se demandaba la reprogramación de la audiencia del 27 de octubre de 2023, por no haberse valorado la justificación médica que le impedía al actor asistir a la sesión convocada; mientras que, ahora se duele el accionante de las irregularidades en el debido proceso en la proposición y agotamiento de la moción de censura».

19. Selección del expediente de tutela. Por medio de auto del 30 de abril de 2024, la Sala de

Selección Número Cuatro eligió el presente expediente para la revisión por parte de la Corte Constitucional y, tras el respectivo reparto, su trámite correspondió a la Sala Octava de Revisión, presidida por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

20. Actuaciones en sede de Revisión. Mediante auto del 20 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora requirió (i) al señor Juan David Duque García para que manifieste de manera inequívoca si tiene interés en la presentación de la acción de tutela que dio origen al proceso de la referencia; (ii) al Juez Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín y al Concejo Distrital de Medellín para que remitan en formato digital las actas 696, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727 y 728 del Concejo Distrital de Medellín y (iii) al Concejo Distrital de Medellín, para que informe a este despacho sobre las citaciones que hubiere efectuado al accionante en su calidad de secretario privado de la Alcaldía de Medellín, para lo cual se le solicita aportar información detallada sobre el motivo y asistencia del accionante (incluyendo si presentó excusa y si esta fue aceptada o no), así como los soportes correspondientes. En atención a este auto, se recibieron las respuestas que se reseñan a continuación.

21. El 9 de julio de 2024, la Secretaría General de la Corte informó al despacho sustanciador que durante el término indicado por el auto del 20 de junio de 2024, se recibieron comunicaciones de parte de: (i) el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias; (ii) Juan David Duque García y (iii) Andrés Felipe Tobón Villada, en calidad del presidente del Concejo Distrital de Medellín. A su vez, después de que estas respuestas fueran puestas a disposición de las partes, se recibieron comunicaciones del presidente del Concejo Distrital de Medellín y de Juan David Duque García. A continuación, se resume la información aportada en estas dos etapas.

22. Por medio de correo electrónico del 21 de junio de 2024, el Juez Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín remitió los archivos correspondientes a 36 actas del Concejo Distrital de Medellín. A su vez, mediante escrito del 25 de junio de 2024, el accionante manifestó «[su] interés inequívoco en la presentación de la acción de tutela que reposa en su Despacho para revisión (correspondiente al expediente T-10.086.187), así como en las actuaciones dentro del proceso que acontecieron y que eventualmente acontezcan en sede de revisión». Además, señaló que la anterior manifestación la hizo «libre de todo

constreñimiento, abogando por la garantía de mis derechos fundamentales [...]».

23. Mediante oficio del 26 de junio de 2024, Andrés Felipe Tobón Villada, en calidad de presidente del Concejo Distrital de Medellín (i) remitió en formato digital las actas del concejo solicitadas, (ii) relacionó las citaciones que hizo el Concejo al accionante en su calidad de secretario privado de la Alcaldía de Medellín y (iii) aclaró que incluyó no solamente «las citaciones de control político, sino también a las “citaciones y/o invitaciones efectuadas para asistir a las reuniones programadas en la Comisión Accidental 052 de 2020 que tenía por objeto ‘analizar y hacerle seguimiento a las medidas que la administración municipal ha tomado y vaya a tomar para garantizar la transparencia en las distintas entidades adscritas, descentralizadas o vinculadas con el municipio de Medellín’, por lo tanto las citaciones [relacionadas] [...] no son únicamente citaciones a debates de control político al Secretario Privado Juan David Duque, sino también citaciones realizadas en el marco de las Comisiones Accidentales para realizar indagaciones o actividades de control político por parte del conejal sobre asuntos de interés público como es el tema de los fondos fijos».

24. De igual forma, señaló que «la causal por la cual se dio inicio a la moción de censura no radica en la inasistencia del señor Juan David Duque García a la Sesión Plenaria Nro. 714 del 27 de octubre de 2023 ni por la no aceptación de la excusa, sino por asuntos relacionados propios del cargo y por desatención a los requerimientos del Concejo Distrital de Medellín, esto es, la inasistencia a 23 reuniones programadas en la Comisión Accidental 052 de 2020, de las cuales en 7 se manifestó por parte del citado que no asistiría y en 16 de ellas ni siquiera envió respuesta sobre su asistencia, adicionalmente, en ninguna de las 23 reuniones se efectuó delegación [...]». Asimismo, insistió en que el Concejo respetó el debido proceso del accionante en el proceso de aprobación de la excusa y de moción de censura. Aunado a que el Concejo respetó los términos para citar al accionante.

25. Tanto el accionante como la entidad accionada se pronunciaron sobre las pruebas recabadas dentro del término de traslado. Así, el 4 de julio de 2024, la parte accionada solicitó «incorporar al expediente digital la información y documentación aportada por el Concejo Distrital de Medellín en el correo del 26 de junio de 2024 y la de los demás sujetos procesales, en aras de realizarse los pronunciamientos pertinentes». No obstante, toda la información aportada en el término probatorio fue incorporada al expediente digital de la Corte Constitucional en el presente asunto.

26. Por su parte, mediante correo del 5 de julio de 2024, el accionante manifestó que el Concejo Distrital de Medellín no incluyó dentro de la información remitida lo correspondiente a las delegaciones enviadas por él ni tampoco que, luego de que él manifestara que enviaría delegado, el Concejo canceló algunas sesiones. Para soportar esta afirmación, aportó oficios del 18 y 19 de septiembre de 2023 por los que informó al Concejo que no podría asistir a las sesiones que se llevaría a cabo esos días, porque debía atender compromisos ineludibles; así como comunicaciones del Concejo en el que este le informa la cancelación de algunas sesiones de la Comisión Accidental No. 52.

27. Por último, remitió oficio del 12 de diciembre de 2023 que él envió al Juez Cuarto Civil Municipal de Ejecución de Sentencias de Medellín que fungió como juez de tutela de única instancia en el presente proceso, en el que controvierte la interpretación que defiende el Concejo Distrital de Medellín sobre el proceso de moción de censura que originó la solicitud de tutela.

. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

28. Competencia. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

B. Cuestión previa. Análisis sobre la posible configuración de los fenómenos de cosa juzgada o de temeridad

29. El 30 de octubre de 2023, el señor Duque García presentó una acción de tutela en contra del Concejo Distrital de Medellín, mediante la cual solicitó ordenar al Concejo «reprogramar la plenaria 714 del 27 de octubre» y el amparo de su derecho al debido proceso. En el escrito de tutela, el accionante sostuvo que la vulneración a este derecho fundamental estaría derivada de la decisión de la Plenaria del Concejo Distrital de Medellín de no aceptar la excusa médica presentada por él, para justificar su inasistencia a la sesión del 27 de octubre de 2023 y, por ende, solicitó que esta fuera reprogramada. En concreto, el accionante señaló que el Concejo decidió no aceptar la excusa «sin siquiera considerar ni analizar el diagnóstico [y] sin revisar el médico que la otorgó [...]». Como si el suscrito fuera un ciudadano sin

derecho a enfermarse y carente de ser susceptible a un debido proceso idóneo y reglado, asunto de apreciaciones subjetivas y apasionamientos políticos».

30. Mediante sentencia del 8 de noviembre de 2023, el Juez Veintiuno Civil Municipal de Oralidad de Medellín resolvió en primera instancia declarar improcedente la acción de tutela, por no estar acreditado el requisito de subsidiariedad, debido a que «de conformidad a las pruebas allegadas al presente trámite, aun no se ha dado inicio al trámite de Moción de Censura, razón por la cual el accionante cuenta con las etapas procesales pertinentes para ejercer su derecho a la defensa, sumado a que la decisión de denegarse la excusa médica allegada a la plenaria se realizó bajo la observancia de lo regulado en el Reglamento Interno del Concejo de Medellín». Asimismo, resaltó que, para ese momento, «no exist[ía] acto en firme que [hubiera] resuelto de fondo al respecto de la moción de censura, pues, en todo caso la misma se encuentra en estado de proposición».

31. Por medio de sentencia del 29 de noviembre de 2023, el Juez Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Medellín confirmó la decisión de primera instancia, también por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Al respecto, el juez agregó que «el actor no demuestra haber ejercido en tiempo las acciones contencioso-administrativas que fueron mencionadas en los apartes anteriores de esta providencia, advirtiéndose que, al momento de presentar la solicitud de tutela, no existía un acto administrativo definitivo o consolidado, ya que conforme lo ha señalado la entidad pretendida, en la referida sesión del Concejo de Medellín del 27 de octubre de 2023, solo se estaba decidiendo sobre la proposición de la moción de censura en su contra, por lo que para dicha fecha la misma no había sido votada».

32. Inexistencia de cosa juzgada ni de temeridad. La Corte ha explicado que «la temeridad y la cosa juzgada son conceptos jurídicos distintos. La temeridad se refiere a una actitud procesal del accionante, que implica la mala fe y la deslealtad judicial. En efecto, para que se configure, el juez debe comprobar el dolo del demandante que presenta una nueva acción de tutela con la intención de burlar a la administración de justicia y conseguir, a toda costa, un resultado distinto -y eventualmente favorable- al alcanzado con la primera acción de tutela. || Por su parte, la cosa juzgada es una institución jurídica que se configura de forma objetiva y que tiene que ver con la resolución definitiva de los conflictos que se someten al conocimiento de los jueces. Para que se advierta prima facie su existencia, basta con que el

juez verifique que la segunda acción de tutela comparte las mismas partes, hechos y pretensiones con otra anterior. En este caso, corresponde a los actores, de ser el caso, demostrar, de manera cierta y objetiva, que existen razones justificadas en la jurisprudencia que permiten desvirtuar su consolidación».

33. La Sala comparte el análisis del juez de única instancia que resolvió la acción de tutela sub examine, en el sentido de concluir que en el presente caso no se configuraron los fenómenos de cosa juzgada ni de temeridad. En efecto, la primera acción de tutela tenía como causa la decisión del Concejo Distrital de Medellín de no aceptar la excusa médica presentada por el accionante, mientras que la presente solicitud de amparo tiene como causa la decisión del Concejo Distrital de Medellín de aprobar la moción de censura en su contra. Así, aunque en ambos casos se alegó la presunta vulneración del debido proceso, la causa de esta es distinta. Esto se ve reflejado en las pretensiones de las solicitudes de tutela. Mientras que en la primera solicitó que se «reprogramara» la sesión plenaria del 27 de octubre de 2023, en la actual acción de tutela solicitó anular la moción de censura aprobada en su contra. Asimismo, es claro que la acción de tutela sub iudice comprende hechos que no fueron presentados en la solicitud anterior porque ocurrieron después de esta.

34. Así las cosas, la Sala constata que entre la acción de tutela actual y la anterior no existió identidad de causa y de pretensiones, por lo que no existió cosa juzgada y tampoco hay lugar a analizar la existencia de mala fe de parte del accionante para descartar que su actuación haya sido temeraria.

C. Problemas jurídicos y metodología

35. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿la solicitud de amparo sub examine cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela? De ser así, ¿el Concejo Distrital de Medellín vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la estabilidad laboral del accionante al tramitar y aprobar la moción de censura en su contra?

36. Metodología. Para resolver tales problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología: (i) verificará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela sub iudice y, de satisfacerlos, (ii) expondrá el marco normativo y reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el trámite de las mociones de censura en los concejos y,

luego, (iii) la Sala procederá a resolver el caso concreto.

D. Análisis de procedibilidad

37. Legitimación en la causa por activa. Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha reiterado que la acción de tutela puede ser presentada por: (i) el titular de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados, (ii) el representante legal del titular de los derechos fundamentales, (iii) el agente oficioso y (iv) el apoderado judicial. En este último escenario, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el apoderado judicial requiere poder especial para promover en nombre de otra persona acción de tutela para defender los derechos fundamentales del poderdante.

38. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el poder especial por el que se faculta a un abogado para presentar acción de tutela en nombre de otra persona debe «identificar fácilmente y de forma expresa: (i) los datos tanto de poderdante como del apoderado; (ii) la persona natural o jurídica contra la cual se va a incoar la acción de tutela; (iii) el acto o documento que causa el litigio; y (iv) el derecho fundamental que se procura salvaguardar y garantizar».

39. En el caso sub examine, junto con el escrito de tutela, el accionante aportó «poder especial de representación judicial» otorgado por un profesional del derecho, para que «en [su] nombre y en [su] representación presente de manera personal demanda de acción de tutela contra la decisión del Concejo Distrital de Medellín de aprobar la moción de censura en [su] contra, el día 20 de noviembre de 2023». Es decir, aunque se trata de un poder especial en el que se señala la entidad en contra de quien se debe presentar la acción de tutela y la causa del litigio, no se señalan los derechos fundamentales cuyo amparo se pretende.

40. Ante esta falencia, por medio del auto de 20 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora requirió al accionante con el fin de subsanar esta situación. Esto, en atención a que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el cumplimiento del requisito de legitimación en la causa no puede utilizarse para imponer barreras excesivas más allá de lo razonable. Por lo que esta Corte ha considerado satisfecho el requisito de legitimación en la causa por activa aun cuando existe controversia sobre la legitimidad del apoderado judicial, siempre que el titular de los derechos manifieste «de manera inequívoca interés en la

presentación de la acción de tutela en las actuaciones dentro del proceso, inclusive en sede de revisión».

41. Mediante escrito del 25 de junio de 2024, el accionante manifestó «[su] interés inequívoco en la presentación de la acción de tutela que reposa en su Despacho para revisión (correspondiente al expediente T-10.086.187), así como en las actuaciones dentro del proceso que acontecieron y que eventualmente acontezcan en sede de revisión».

42. Ahora bien, en cuanto a la actuación por medio de apoderado judicial la Sala observa que si bien el poder especial no cumplía con el requisito de señalar los derechos fundamentales cuya protección se pretende, exigido por la jurisprudencia constitucional; en sede de revisión el señor Duque García manifestó de manera clara su intención de presentar la acción de tutela. De un lado, el 11 de abril de 2024, él presentó un escrito ciudadano dirigido a la Corte Constitucional con el fin de que su caso fuera seleccionado para la revisión por parte de esta Corte. De otro lado, al responder el auto del 20 de junio de 2024, el señor Duque García manifestó su interés inequívoco en la presentación de la acción de tutela sub judice. En consecuencia, la Sala considera que la falencia advertida en el poder especial quedó subsanada y no afecta la legitimación en la causa del accionante, pues, de lo contrario implicaría utilizar este requisito para «imponer barreras excesivas más allá de lo razonable» al acceso a la administración de justicia.

44.

45. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto, por cuanto el Concejo Distrital de Medellín fue la autoridad que aprobó la moción de censura en contra del accionante, que desempeñaba el cargo de secretario privado del alcalde de Medellín. Esta decisión fue adoptada en sesión del 20 de noviembre de 2023, con 15 votos a favor y 6 votos «ausentes». La presunta vulneración de derechos alegada por el accionante habría sido causada por esta decisión del Concejo Distrital de Medellín. Por lo tanto, la Sala encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

46. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. La Sala encuentra acreditado este requisito, debido a que la acción de tutela fue presentada el 20 de noviembre de 2023, es decir, 10 días después de la sesión del Concejo Distrital de Medellín en la que la mayoría aprobó la moción de censura en contra del accionante que, como se indicó, es la causa que

motivó la presente acción de tutela.

47. Requisito de subsidiariedad. Este requisito de procedibilidad de la acción de tutela tiene fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política, que establece «[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo cuando no existe otro mecanismo judicial que sea idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales involucrados y, por el contrario, resulta improcedente ante la existencia de un mecanismo judicial con tales características. No obstante, existe la posibilidad de que la acción de tutela proceda como mecanismo transitorio, cuando, pese a existir otro mecanismo judicial idóneo y eficaz, resulta necesaria la protección de derechos fundamentales por medio de la acción de tutela, para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

48. De manera que, «[l]a existencia de un recurso idóneo y eficaz deberá ser estudiada en cada caso particular por el juez de tutela, prestando especial atención a las circunstancias individuales del accionante; sin embargo, si es evidente que existen otros recursos aptos para proteger los derechos fundamentales invocados por el accionante, la solicitud de protección tendrá que ser declarada improcedente. Lo anterior, claro está, sin menoscabo de la procedencia de la acción de tutela cuando se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable».

49. Idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la decisión de moción de censura de los concejos. En la Sentencia T-054 de 2021, la Corte analizó con detenimiento la idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en casos en los que, como el presente, se cuestiona la decisión de un concejo de aprobar la moción de censura en contra de un secretario del despacho del alcalde. Por lo tanto, a continuación, se reiteran las consideraciones expuestas en dicha providencia.

50. El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto por el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, «es el mecanismo idóneo que el legislador ha diseñado para controvertir los actos emitidos por las autoridades municipales. Se trata de un instrumento

que ofrece amplias opciones para juzgar la validez de las decisiones administrativas». Esto es así, debido a que, por medio de la referida ley, el legislador dotó a este mecanismo judicial de «la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares que pueden comprender la suspensión provisional de las decisiones que se cuestionan, así como la adopción especial de medidas de urgencia. [Por lo que] cuenta con los instrumentos procesales idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales, asegurados por jueces especializados con competencia para decretar medidas cautelares».

51. La Ley 1437 de 2011, en sus artículos 229 a 236, regula lo concerniente a las medidas cautelares cuyo ámbito de aplicación «se extiende a todos los procesos declarativos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo» y pueden solicitarse «desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso» (artículo 233). En términos generales, resultan procedentes «por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud» (artículo 231). Las medidas cautelares pueden ser «preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, lo que habilita al juez para decretar una o varias de las siguientes medidas: (i) mantener una situación o restablecerla al estado en el que se encontraba antes de la conducta que ocasionó la vulneración o la amenaza; (ii) suspender un procedimiento o una actuación de cualquier naturaleza; (iii) suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo; (iv) ordenar la adopción de una decisión administrativa; e (v) impartir órdenes o imponer obligaciones de hacer o no hacer a cualquiera de las partes en el proceso correspondiente» (artículo 230).

52. Además, la ley previó términos expeditos para su trámite. Así, «[l]a providencia que resuelva sobre las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del término que tiene el demandado para pronunciarse sobre ella». Aun más, el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 también prevé la posibilidad de que el juez o magistrado decrete medidas cautelares de urgencia, «cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. || La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

53. Así las cosas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo y eficaz para cuestionar la decisión de un concejo de aprobar la moción de censura en contra de un secretario del despacho del alcalde, porque contempla la posibilidad de solicitar y decretar la suspensión provisional del acto administrativo cuestionado, con fundamento en las normas sobre medidas cautelares a las que se acaba de hacer referencia.

54. Ahora bien, por medio de la Sentencia T-054 de 2021, la Corte explicó que no era procedente aplicar al caso concreto resuelto en aquella oportunidad la regla de decisión adoptada en las sentencias T-278 de 2010 y T- 375 de 2014, consistente en que «la acción de tutela procede para solicitar el amparo de tal derecho, debido a que los medios de control ante la jurisdicción administrativa no son eficaces, teniendo en cuenta que los secretarios de despacho son funcionarios de libre nombramiento y remoción cuya permanencia en el cargo depende del período para el cual fue elegido el alcalde».

55. Al respecto, la Corte señaló que «la primera de las decisiones tuvo lugar antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 y, en esa medida, no era posible considerar un régimen que, como el actual, prevé un sistema extendido y flexible de medidas cautelares aplicables cuando se impugna la validez de un acto sometido a control de la jurisdicción administrativa. Bajo esa perspectiva, la fuerza del argumento -que afirmaba en esa sentencia la procedencia de la acción de tutela- pierde potencia debido a la modificación de la ley relevante. A su vez, la segunda de tales providencias se limitó a reiterar, en lo relativo a la procedencia, lo que había dicho la T-278 de 2010, sin detenerse a examinar en detalle el régimen jurídico contenido en la referida Ley 1437 de 2011. Luego de ello la jurisprudencia se ha esforzado en destacar el significado e impacto de la nueva regulación».

56. En este contexto, es importante resaltar que, mediante la Sentencia T-054 de 2021, la Corte resolvió un caso en el que «el accionante cuestiona[ba] la validez de la moción de censura adelantada en su contra -pretendiendo el amparo de su derecho fundamental al debido proceso y el reintegro a su cargo-». Ante esta situación, la Corte concluyó que «la actuación del Concejo puede ser cuestionada a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme lo establecen los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011. Los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo conjuntamente comprendidos con el régimen de medidas cautelares constituyen -al menos

prima facie- medios ordinarios idóneos y efectivos para dar una respuesta a la pretensión del accionante».

57. Lo anterior, porque (i) «Primero. El medio de control previsto en la Ley 1437 de 2011 es idóneo para debatir la eventual violación del debido proceso en el trámite que culminó con la aprobación de la moción de censura en contra del secretario de despacho» y (ii) «Segundo. El régimen de medidas cautelares permite constatar la eficacia de los medios ordinarios dado que a través de ellas puede el accionante enfrentar, al menos prima facie, los efectos adversos de una resolución judicial tardía». Además, «la circunstancia de que la permanencia del accionante en la Secretaría del despacho dependa del período de duración del alcalde municipal no es un hecho que justifique por sí solo la procedencia de la acción de tutela. Constituye un criterio que deberá ser valorado en el contexto de los demás elementos que resulten relevantes al realizar el respectivo juicio de procedibilidad. En todo caso sí es una circunstancia que puede justificar la solicitud ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a efectos de que se adopte una medida cautelar, en el evento en que se cumplan las condiciones previstas en la regulación ya descrita».

58. En consecuencia, en aquella oportunidad la Corte declaró improcedente la acción de tutela, por incumplir el requisito de subsidiariedad. Sin embargo, advirtió que el juez de tutela de segunda instancia amparó los derechos del accionante y que esa decisión se adoptó dentro del término de los cuatro meses que prevé la ley para la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Por lo tanto, la Sala resolvió que «una vez notificada esta decisión, el accionante podrá presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el término máximo que resulte de la diferencia entre la fecha en que le fue notificada la sentencia de segunda instancia y la fecha en la que inicialmente se configuraba la caducidad de la acción». Esta decisión fue adoptada para «garantizar al accionante la oportunidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa y considerando que (i) interpuso la acción de tutela oportunamente, (ii) la decisión de amparo ocurrió antes de caducar el término para interponer la acción; y (iii) la tutela otorgada por el juez de segunda instancia se concedió como mecanismo definitivo».

59. La acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad. La Sala considera que en el caso sub examine no está acreditado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, por cuanto el medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho ante la jurisdicción

de lo contencioso administrativo es un mecanismo judicial idóneo y eficaz para cuestionar la decisión del Concejo Distrital de Medellín y proteger los derechos fundamentales que el accionante considera vulnerados.

60. En efecto, como sostuvo la Corte en la Sentencia T-054 de 2021, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es un mecanismo idóneo y eficaz para cuestionar la decisión del Concejo Distrital de Medellín de aprobar la moción de censura en contra del accionante y, a su vez, para proteger los derechos fundamentales que él considera vulnerados por esta decisión. En primer lugar, la decisión del Concejo de aprobar la moción de censura es un acto político cuyo control corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 104.5 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, la moción de censura «es un instrumento de control político», de ahí que el Consejo de Estado lo califique como un «acto de contenido “político”». Esta naturaleza particular no impide que la decisión del concejo de aprobar la moción de censura quede por fuera del control judicial por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero sí impacta el alcance de dicho control, pues este versa sobre «elementos objetivos establecidos en la Constitución y es sobre aquellos que recae el control jurídico; no sobre el núcleo político de la decisión, pues no se puede controlar algo político con ojos jurídicos».

61. En segundo lugar, como quedó expuesto de manera detallada en la Sentencia T-054 de 2021, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho prevé la posibilidad de solicitar y decretar medidas cautelares de manera expedita, por lo que no solamente es un mecanismo idóneo sino también eficaz. En el caso concreto, el accionante no explicó por qué no acudió a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y tampoco encuentra la Sala circunstancias que permitan evidenciar un posible perjuicio irremediable.

62. Ahora bien, en el escrito de tutela, el accionante planteó de manera general que la acción de tutela es procedente cuando los mecanismos ordinarios existentes no garantizan proteger eficazmente los derechos fundamentales y transcribió un aparte de la Sentencia T-278 de 2010, reiterado en la Sentencia T-375 de 2014, según el cual el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho:

«no es siempre eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a desempeñar cargos públicos, pues por las circunstancias en que se eligen a los

secretarios de salud de las entidades territoriales, estos están sujetos al período electoral de su nominador, lo cual indica que de no ser oportuna la decisión de la jurisdicción respectiva no tendría objeto el restablecimiento del derecho, al estar electo otro alcalde que en ejercicio de sus facultades, puede proveer el cargo de Secretario de Salud de manera discrecional, por ser un cargo de libre nombramiento y remoción».

63. Sobre el particular, la Sala encuentra que el hecho de que el cargo de secretario del despacho sea de libre nombramiento y remoción y que, por ende, su permanencia en el cargo dependa del periodo del alcalde municipal no es razón suficiente para desvirtuar la idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En términos generales, esta circunstancia no justifica por sí sola la procedencia de la acción de tutela, como lo sostuvo la Sentencia T-054 de 2021. De igual forma, en relación con el caso concreto, la Sala considera que en este caso no existen circunstancias especiales que permitan llegar a otra conclusión.

64. Por el contrario, la Sala observa circunstancias en este caso que fortalecen la aplicación de la regla general señalada por la Sentencia T-054 de 2021. Estas circunstancias diluyen la premura que pudiera derivarse de la dependencia del cargo del accionante del periodo del alcalde municipal que lo nombró en su gabinete. En este caso: (i) el accionante afirmó que fue nombrado secretario privado del despacho por el entonces alcalde Daniel Quintero Calle, quien renunció a su cargo el 1° de octubre de 2023, (ii) el Concejo Distrital de Medellín aprobó la moción de censura en contra del accionante el 20 de noviembre de 2023, (iii) la acción de tutela fue presentada el 30 de noviembre de 2023 y (iv) el 1° de enero de 2024 se posesionó como alcalde de Medellín, Federico Gutiérrez Zuluaga. Es decir, el alcalde que nombró al accionante como su secretario de despacho ya no estaba fungiendo como tal para el momento en que el concejo aprobó la moción de censura y se promovió la acción de tutela. Por lo que en el caso sub judice se ve aún más fortalecida la regla de general de que «la permanencia del accionante en la Secretaría del despacho dependa del período de duración del alcalde municipal no es un hecho que justifique por sí solo la procedencia de la acción de tutela».

65. Ahora bien, en la Sentencia T-054 de 2021, la Corte resolvió que «el accionante podía presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el término máximo que resulte de la diferencia entre la fecha en que le fue notificada la sentencia de segunda

instancia y la fecha en la que inicialmente se configuraba la caducidad de la acción». Esta decisión se fundamentó en que « el accionante obtuvo una decisión de amparo favorable el día 14 de mayo de 2020 -fecha en la cual no había transcurrido el plazo de caducidad de cuatro meses previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011-», por lo que «(i) interpuso la acción de tutela oportunamente, (ii) la decisión de amparo ocurrió antes de caducar el término para interponer la acción; y (iii) la tutela otorgada por el juez de segunda instancia se concedió como mecanismo definitivo».

66. La Sala encuentra que en el presente caso no se reúnen los elementos necesarios para adoptar un remedio de este tipo, por cuanto el juez de tutela de única instancia no concedió el amparo, sino que lo negó la acción de tutela. En efecto, el hecho de que el juez de