

## Sentencia T-152/22

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Inexistencia del defecto sustantivo al negar pretensiones de la demanda y solicitud de adición de sentencia

(...) la autoridad judicial accionada no desconoció, interpretó ni aplicó de manera manifiestamente irrazonable, arbitraria o caprichosa las normas relativas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con que estos se financian y las funciones de las contralorías municipales. Por el contrario, constató que su decisión se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la función pública del control fiscal y la prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios.

RELEVANCIA CONSTITUCIONAL-Finalidad/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional como requisito de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

(...), el defecto sustantivo “parte del reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. En consecuencia [sic] este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen”, lo cual puede ocurrir, entre otros eventos, cuando desconoce o deja de aplicar las normas pertinentes para resolver la controversia.

CONTROL FISCAL-Definición/CONTROL FISCAL-Finalidad/CONTROL FISCAL- Características/CONTROL FISCAL-Importancia en el Estado de Derecho/CONTROL FISCAL- Jurisprudencia constitucional

(...) el control fiscal es un instrumento necesario e idóneo para garantizar “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado”, cuyo propósito fundamental “es la preservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos” (dicho de otro modo, “proteger los bienes que están afectos al interés general”), con independencia de la naturaleza jurídica de las entidades o personas que hagan uso de ellos

GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO CONTRA INCENDIOS-Servicio público esencial

(...) la gestión integral del riesgo contra incendios es un servicio público esencial que los municipios y los distritos deben garantizar a todos sus habitantes, ya sea por medio de cuerpos de bomberos oficiales o por medio de cuerpos de bomberos voluntarios con los que hayan suscrito contratos o convenios.

GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO CONTRA INCENDIOS-Financiación

La financiación de dicho servicio público esencial y, por lo tanto, de la actividad bomberil, corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, que, en el caso de los municipios y los distritos, pueden establecer sobretasas a determinados impuestos.

## CUERPO DE BOMBEROS-Definición/CUERPO DE BOMBEROS-Tipos/CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS-Características

Referencia: expediente T-8.135.737

Solicitud de tutela presentada por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca en contra del Tribunal Administrativo de Santander.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D. C., tres (3) de mayo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo de segunda instancia adoptado el 21 de enero de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que revocó parcialmente la decisión adoptada el 19 de marzo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso de tutela promovido por el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca en contra del Tribunal Administrativo de Santander.

### I. ANTECEDENTES

El 28 de enero de 2020, el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca (en adelante, CBVF), actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Santander<sup>1</sup>. En su criterio, esa corporación judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, al negar (i) la nulidad de la Resolución 037-2017 del 10 de marzo de 2017 proferida por la Contraloría Municipal de Floridablanca, por medio de la cual se vinculó al CBVF como sujeto de control fiscal, y (ii) la solicitud de adición de la sentencia que negó la nulidad de ese acto administrativo. Según el demandante, el tribunal accionado incurrió en un defecto sustantivo, al desconocer las normas que regulan la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios, la naturaleza de los recursos que manejan dichas entidades y la competencia de las contralorías municipales frente a las entidades sin ánimo de lucro.

#### 1. Hechos

1. Presupuestos fácticos. El 20 de febrero de 2017, el municipio de Floridablanca y el CBVF suscribieron el convenio No. 04672 para la transferencia de recursos de la sobretasa bomberil<sup>3</sup>, por un valor de \$3.133.736.3754, con el objeto de “apoyar la gestión del riesgo

contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en el municipio de Floridablanca en cumplimiento de la Ley 1575 de 2012[5], el Plan Nacional de Desarrollo y los acuerdos municipales 043 de 1998, 026 de 2009 y 045 de 2016". Entre otras obligaciones, el CBVF se comprometió a ejecutar, bajo su entera responsabilidad, los dineros provenientes de la sobretasa bomberil, los cuales serían destinados exclusivamente al cumplimiento del objeto del convenio. Por su parte, el municipio de Floridablanca se comprometió a coordinar, vigilar y hacer seguimiento a la ejecución del objeto y las obligaciones pactadas en el convenio, por medio de la Secretaría del Interior o del funcionario que esta designara.

1. El 10 de marzo de 2017, la Contraloría Municipal de Floridablanca expidió la Resolución 037-20176, por medio de la cual vinculó al CBVF "como sujeto de control" de esa entidad a partir de la vigencia fiscal 2017 y ordenó el correspondiente trámite de rendición de cuentas. Como fundamento de su decisión, la contraloría sostuvo, entre otras razones, que el CBVF "es un ente que presta un servicio público esencial y recibe fondos del municipio, por lo que cumple con los requisitos para ser sujeto de control de la Contraloría Municipal de Floridablanca".

1. El 4 de abril de 2017, el CBVF, actuando por medio de apoderado judicial, presentó recurso de reposición<sup>7</sup> en contra la Resolución 037-2017. Según indicó, esa entidad no podía ser vinculada como sujeto de control fiscal, pues "el hecho de estar prestando un servicio público por delegación de la ley, no se traduce ello [sic] en que esté ejerciendo funciones y actividades propias del Estado, ni tampoco que esté manejando bienes o fondos del Estado, ni mucho menos, que su actividad bomberil lo convierta en agente fiscal".

1. Demanda de nulidad<sup>9</sup>. Por conducto de apoderado judicial, el CBVF ejerció el medio de control de nulidad simple en contra de la Resolución 037-2017 expedida por la Contraloría Municipal de Floridablanca y del auto de 22 de mayo de 2017 mediante el cual esa entidad negó el recurso de reposición. En su demanda, sostuvo que "bajo ningún aspecto es admisible aceptar que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca sea sujeto de control fiscal por parte de la Contraloría Municipal de Floridablanca, porque ni administra ni custodia ni maneja bienes ni dineros públicos".

1. Como fundamento de su solicitud de nulidad, señaló que (i) el CBVF es una asociación sin ánimo de lucro que, como tal, no hace parte de la administración municipal de Floridablanca, bajo ninguna modalidad; (ii) la naturaleza jurídica privada del CBVF le impide ejercer la función de administrar recursos públicos; (iii) aunque el CBVF presta de manera directa un servicio público esencial, esto no es suficiente para que se le asimile a una entidad pública;

(iv) por su naturaleza jurídica, los cuerpos de bomberos voluntarios son “un mero contratista privado de los entes territoriales, por [lo que] gozan de la libre administración de sus bienes y recursos en razón del principio de autonomía privada” y (v) el único control al que están sometidos es el que ejerce la entidad contratante por medio del supervisor del respectivo contrato.

1. De otro lado, advirtió que “teniendo en cuenta que los recursos con los cuales se realiza el contrato y/o convenio para la prestación del servicio público esencial bomberil son de naturaleza pública, ya sea por concepto de sobretasa bomberil o ingresos corrientes del Municipio, el sujeto a fiscalizar es la Alcaldía correspondiente”. El CBVF, agregó, no es responsable ante la administración “de la gestión que realice con la ejecución de sus honorarios recibidos en contraprestación por la prestación del servicio”. Aceptar lo contrario, advirtió, implicaría que todos los contratistas a los que se les pague por su actividad con recursos provenientes del erario se convertirían automáticamente en sujetos de control fiscal.

1. En virtud de lo anterior, consideró vulnerados (i) el artículo 29, inciso segundo, de la Constitución, pues la Contraloría Municipal de Floridablanca se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al declarar al CBVF como sujeto de control fiscal; (ii) los artículos 33 y 38 de la Constitución, 633 y siguientes del Código Civil y 2, 3 (inciso cuarto) y 18 (literal b) de la Ley 1575 de 2012, pues esa declaración obliga al CBVF a rendir cuentas, informes y explicaciones, en contra de su autonomía jurídica; (iii) los artículos 333 y 335 (inciso segundo) de la Constitución, 1494 y siguientes del Código Civil y 2 y 3 de la Ley 1575 de 2012, porque se invade la autonomía contractual y/o convencional del municipio de Floridablanca y del CBVF, así como la autonomía de la voluntad de este último, y (iv) los artículos 15, 16, 209 y 267 de la Constitución y 23, 24 y 25 (inciso primero) de la Ley 1575 de 2012, porque se somete al CBVF a protocolos rigurosos que imperan en la administración pública y que son ajenos a su naturaleza privada.

1. Sentencia de primera instancia<sup>10</sup>. El 10 de septiembre de 2018, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga declaró la nulidad de la Resolución 037-2017 expedida por la Contraloría Municipal de Floridablanca y del auto de 22 de mayo de 2017 que negó el recurso de reposición. A su juicio, el CBVF “no es sujeto de control fiscal, en tanto la vigilancia fiscal de los aportes transferidos en virtud de los convenios celebrados [con el municipio de Floridablanca], va hasta la entrega de los mismos, y por regla general, abarca solamente el contrato celebrado, mas no se ejerce de manera directa sobre esa entidad privada, ya que la misma cuenta con personería jurídica propia, y autonomía contractual y presupuestal”.

1. Según indicó, cuando el Estado aporta recursos a proyectos específicos que son ejecutados

mediante contratos celebrados con entidades privadas, no sería lo más adecuado que el control recayera sobre la entidad contratante, “ya que se debe respetar su autonomía, por lo cual parece razonable que exista únicamente una vigilancia sobre el manejo específico del aporte estatal, y para ello es suficiente el control sobre el contrato por medio de las entidades que los celebren”.

1. En este caso, agregó, quedó acreditado que (i) una vez recaudada la sobretasa bomberil, dichos recursos fueron transferidos al CBVF; (ii) en los convenios y acuerdos suscritos entre esta entidad y el municipio de Floridablanca, se estableció la destinación específica y obligatoria de los recursos entregados en calidad de aportes a la prestación del servicio público bomberil y (iii) el municipio de Floridablanca pactó que la supervisión del contrato respectivo estaría a cargo de la Secretaría del Interior, que, para tal fin, requirió la presentación de planes de inversión e informes de las ejecuciones presupuestales correspondientes. Por tanto, no era válido que la Contraloría Municipal de Floridablanca ejerciera algún control similar sobre el CBVF.

1. Sentencia de segunda instancia<sup>11</sup>. El 26 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Santander revocó la sentencia del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda de nulidad. De acuerdo con el tribunal, el CBVF “es sujeto fiscal de conformidad con el numeral 12 del artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000[12], puesto que dentro de sus obligaciones se encontraba ejecutar bajo su entera responsabilidad la de los [sic] dineros recaudados por concepto de la sobretasa Bomberil”.

1. El tribunal explicó que el numeral 12 del artículo 4 del Decreto Ley 267 de 2000 considera expresamente como sujetos de control fiscal a “[l]os particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación”, con independencia de su naturaleza jurídica, objeto social o conformación. Además, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control fiscal también procede “en aquellos casos en los cuales el contratista recibe dineros públicos de la entidad estatal, supeditados a una destinación específica, y en desarrollo de una actividad de interés público”.

1. En este caso, indicó, está acreditado que el CBVF suscribió un convenio de transferencia de recursos de la sobretasa bomberil en virtud del cual debía ejecutar, bajo su entera responsabilidad, la totalidad de los dineros recaudados por ese concepto. En ese sentido, no es admisible el argumento según el cual “el dinero por concepto de la sobretasa bomberil dejó de ser un recurso público al ser pagado en contraprestación del servicio brindado, toda vez que del convenio suscrito para el año 2017 [...] se evidencia que lo que existe es una transferencia del recurso público, para que el mismo fuera ejecutado por parte del Cuerpo de

Bomberos Voluntarios de Floridablanca”.

1. De otro lado, señaló que si bien dentro de las cláusulas del convenio se estipuló que este sería supervisado por la Secretaría del Interior o un funcionario delegado por esta, “dichas disposiciones no pueden servir de argumento para desconocer la función de vigilancia fiscal radicada en la Contraloría Municipal por expreso mandato del artículo 272 constitucional”.

1. Solicitud de adición de la sentencia. El 4 de octubre de 2019, el apoderado del CBVF solicitó la adición de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander<sup>13</sup>. Según advirtió, el tribunal incurrió en una “evidente vía de hecho”, pues omitió valorar las pruebas aportadas al proceso y la argumentación en la que sustentó la decisión fue insuficiente. La solicitud de adición fue denegada por el tribunal, mediante providencia de 25 de octubre de 2019<sup>14</sup>, al considerar que “no se observa que la Sala hubiere incurrido en una omisión por abstenerse de decidir sobre algún aspecto que debiera haberse incluido en la sentencia de primera instancia”.

2. Pretensiones y fundamentos de la tutela

1. El CBVF considera que el Tribunal Administrativo de Santander vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, con ocasión de: (i) la sentencia de 26 de septiembre de 2019, mediante la cual revocó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga y negó las pretensiones de la demanda de nulidad, y (ii) el auto de 25 de octubre de 2019, que negó la solicitud de adición de la sentencia de segunda instancia. Según advierte, esas decisiones judiciales incurrieron en un defecto sustantivo. Por lo tanto, solicita dejarlas sin efectos y, en consecuencia, ordenar que el tribunal accionado resuelva el recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia “con estricta sujeción al ordenamiento jurídico y en particular a las normas que regulan la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios y de la naturaleza de los dineros con que administran [sic], así como las normas que limitan las facultades de las contralorías municipales”.

1. Como fundamento de su solicitud, afirma que el tribunal accionado “incurrir en este defecto material al desconocer por completo la normatividad legal que regula la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios y la naturaleza de los dineros con que estos se financian, así como al inaplicar las normas legales y constitucionales que establecen y limitan las facultades de las contralorías municipales, extendiendo su competencia sobre entes no tenidos en las normas como sujetos del control fiscal”.

1. La entidad accionante agrega que, en sentencia de 29 de julio de 2016, al decidir un caso similar al debatido en sede de nulidad en el asunto bajo examen, el Tribunal Administrativo de Boyacá “determinó que efectivamente, los cuerpos de bomberos voluntarios no son sujetos de control fiscal”. Además, señala que, como lo indicó el Consejo de Estado en sentencia del 12 de noviembre de 2015, “el baremo para establecer cuándo un particular realiza gestión fiscal no puede ser sencillamente que de por medio existan recursos públicos, pues ello llevaría al absurdo de tener como gestor fiscal a cualquier particular contratado por el Estado”.

### 3. Respuestas de las entidades accionadas y vinculadas

1. El Tribunal Administrativo de Santander, autoridad judicial accionada, no presentó escrito de contestación a la demanda de tutela.

1. El municipio de Floridablanca, entidad con la que el CBVF suscribió el convenio No. 0467 para la transferencia de recursos de la sobretasa bomberil, tampoco contestó la tutela.

1. El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga<sup>17</sup>, juez de primera instancia en el proceso de nulidad, solicitó su desvinculación del proceso de tutela o, en su defecto, “que ninguna de las órdenes que llegaran a impartirse recaiga sobre este Juzgado”, pues, en su criterio, no vulneró los derechos fundamentales de la entidad accionante.

1. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>18</sup> advirtió que los hechos y las pretensiones de la acción de tutela “no guardan relación alguna con las competencias y funciones asignadas a esta entidad” y recordó que, de acuerdo con el artículo 610 del Código General del Proceso (en adelante, CGP), “la Agencia interviene en procesos judiciales contra entidades del orden nacional, de manera facultativa y atendiendo unos criterios de intervención fijados por [su] Consejo Directivo”. Por tanto, se abstuvo de pronunciarse sobre la acción de tutela bajo examen.

### 4. Sentencia de tutela de primera instancia

1. En sentencia de 19 de marzo de 2020<sup>19</sup>, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela, por falta de relevancia constitucional. Según advirtió, “lo pretendido por el accionante, realmente, es propiciar una tercera instancia del proceso de simple nulidad”. Agregó que “[t]an evidente resulta que el actor busca un nuevo análisis de los aspectos definidos por el juez natural de la causa que en la presente acción se plantearon los mismos argumentos que se expusieron en la solicitud de

adición de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda”.

## 5. Impugnación

1. En escrito del 1º de junio de 2020, el apoderado judicial de la entidad accionante impugnó la sentencia de tutela. En su criterio, la relevancia constitucional del asunto bajo examen es evidente, “por cuanto el fallo contra el que se dirige la acción de tutela afecta el alcance de los derechos a la igualdad y al debido proceso establecidos en la Constitución Política, y establece un oscuro precedente para la totalidad de los ciudadanos, al abrir la puerta a que los particulares cuando manejan sus propios recursos sean sujetos de control fiscal de la Contraloría General de la República”. Esto, agregó, es contrario al artículo 355 de la Constitución, según el cual “las Contralorías tienen facultad para ejercer control fiscal únicamente sobre los contratos celebrados por los municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro y a través de las entidades que los otorgan”, y al artículo 119 ibidem, que atribuye a la Contraloría General de la República la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, “[n]o de particulares”.

## 6. Sentencia de tutela de segunda instancia

1. En sentencia de 21 de enero de 2021, la Sección Quinta del Consejo de Estado revocó parcialmente la sentencia de tutela de primera instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda. De acuerdo con la Sección Quinta, la tutela satisfizo el requisito de relevancia constitucional, porque “hace alusión a la vulneración de un derecho fundamental”. No obstante, advirtió que la tutela no cumplió con el requisito de subsidiariedad respecto del auto de 25 de octubre de 2019 mediante el cual el tribunal accionado negó la adición de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, que negó las pretensiones de la demanda de nulidad. Según indicó, contra dicho auto procedía el recurso de reposición, en los términos del artículo 287 del CGP, “medio de impugnación cuya interposición no se acreditó en este trámite”.

1. De otro lado, la Sección Quinta concluyó que el Tribunal Administrativo de Santander no incurrió en el defecto sustantivo alegado por el demandante, “en la medida en que hizo una adecuada aplicación e interpretación de las normas que regulan el control fiscal respecto de los particulares que administran o manejan recursos públicos”. En ese sentido, indicó que los artículos 2, 3, 18 y 37 de la Ley 1575 de 2012; 25 de la Ley 42 de 1993 y 355 de la Constitución no fijan “una regla de derecho o un mandato claro e inequívoco que permita concluir que el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca no puede ser sujeto de control fiscal”.

## 7. Actuaciones en sede de revisión

1. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 30 de abril de 2021 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro<sup>22</sup>.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia de tutela proferida dentro del expediente de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Presentación del caso y valoración de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

1. La Sala constata que la alegada vulneración de derechos fundamentales en el asunto bajo examen se circunscribe al supuesto defecto sustantivo en el que habrían incurrido la sentencia de 26 de septiembre de 2019 y el auto de 25 de octubre de 2019 proferidos por el Tribunal Administrativo de Santander. En estas providencias, presuntamente, esa autoridad judicial habría desconocido las normas legales y constitucionales que regulan el funcionamiento de los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con los que estos se financian y las facultades de las contralorías municipales, al extender la competencia de estas últimas sobre una entidad sin ánimo de lucro que no es sujeto de control fiscal. En tales términos, la Sala resolverá el asunto planteado, aplicando la metodología de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales está condicionada a que (i) se verifique el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, los cuales se particularizan cuando el acto que se cuestiona es una providencia judicial, tal como se deriva del precedente reiterado de la Sentencia C-590 de 2005<sup>24</sup>, y (ii) en la decisión judicial cuestionada se materialice una violación de derechos fundamentales, mediante la configuración de alguno de los defectos específicos reconocidos por la jurisprudencia constitucional<sup>25</sup>.

1. Con base en lo anterior, la Sala examinará (i) si la demanda de tutela de la referencia cumple con los requisitos genéricos de procedibilidad para cuestionar una decisión proferida por una autoridad judicial y, de ser procedente, (ii) si, como lo advierte la entidad accionante, las providencias judiciales cuestionadas incurrieron materialmente en una violación a sus derechos fundamentales por la supuesta configuración de un defecto sustantivo.

## 1. Estudio de procedibilidad de la acción de tutela

1. El estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales no es abstracto, sino concreto. De allí que su valoración sea particular a cada defecto que se alegue. En el presente asunto, para facilitar su valoración, el estudio iniciará con aquellos requisitos formales y avanzará hacia aquellos sustanciales.

1. Legitimación en la causa. En el asunto bajo examen se satisface el requisito de legitimación en la causa tanto por activa<sup>26</sup> como por pasiva<sup>27</sup>. De un lado, la solicitud de tutela fue presentada, mediante apoderado judicial, por el CBVF, entidad que actuó como demandante en el proceso de nulidad que culminó con las providencias judiciales cuestionadas. Cabe recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia, que se derivan de su capacidad para obrar. Por tanto, están legitimadas para ejercer la acción de tutela<sup>28</sup>. De otro lado, la tutela se interpuso en contra del Tribunal Administrativo de Santander, autoridad judicial que profirió las providencias cuestionadas y, por tanto, de quien se predica la presunta vulneración de derechos fundamentales.

1. Las providencias cuestionadas no son sentencias de tutela. La acción de tutela no se dirige contra una decisión de tutela, sino contra la sentencia judicial de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander en el marco del proceso de nulidad que la entidad accionante promovió en contra de la Resolución 037-2017 expedida por la Contraloría Municipal de Floridablanca y del auto que negó la solicitud de adición de dicha sentencia.

1. Acreditación del requisito de inmediatez. La acción de tutela se ejerció dentro de un término oportuno y razonable, a partir del momento en que ocurrió la presunta vulneración de derechos fundamentales. En efecto, la demanda de tutela se presentó el 28 de enero de 2020, esto es, cerca de tres meses después de que se profirió el auto que negó la solicitud de adición de la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, el 25 de octubre de 2019.

1. Identificación razonable de los hechos que generaron la vulneración de derechos fundamentales. La entidad accionante expuso de manera razonable los hechos que generaron la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. Según indicó, la afectación se debió a que, en las decisiones judiciales cuestionadas, el Tribunal Administrativo de Santander desconoció las normas legales y constitucionales referidas a la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios, la naturaleza de los dineros con los que estos se financian y las facultades de las contralorías municipales, “extendiendo su competencia sobre entes no tenidos en las normas como sujetos del control fiscal”. Esto, a su juicio, configuró un defecto sustantivo.

1. En segundo lugar, contrario a lo sostenido por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en contra del auto que negó la solicitud de adición de la sentencia de segunda instancia no procedía el recurso de reposición, por las siguientes razones. Primero, el artículo 318 del CGP no prevé dicho recurso contra los autos proferidos por las salas de decisión de los tribunales. En efecto, dicha norma señala, de un lado, que “el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia”. De otro lado, el inciso quinto de ese mismo artículo advierte expresamente que “[l]os autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición”. En este caso, el auto cuestionado fue proferido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Santander, integrada por la totalidad de sus magistrados. Por lo tanto, el recurso de reposición no era procedente en los términos del citado artículo.

1. Segundo, para la época de los hechos, el artículo 242 del CPACA señalaba que el recurso de reposición procedía en contra de los autos no susceptibles de apelación o súplica, “[s]alvo norma legal en contrario”. Si bien el auto en cuestión no era susceptible de tales recursos<sup>32</sup>, una interpretación sistemática de dicha norma y del inciso quinto del artículo 318 del CGP permite concluir que el recurso de reposición no procedía en contra de los autos proferidos por las salas plenas de los tribunales administrativos, por expresa restricción legal<sup>33</sup>.

1. El asunto tiene relevancia constitucional. La Sala constata que el asunto bajo examen satisface el requisito de relevancia constitucional, pues, además de referirse a la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y la igualdad de la entidad accionante, involucra el ejercicio del control fiscal sobre el manejo y la administración de recursos públicos por parte de una persona jurídica de derecho privado. Concretamente, involucra el control fiscal sobre el manejo y la administración de los recursos provenientes de una sobretasa a los impuestos predial unificado y de industria y comercio del municipio de Floridablanca, destinada a financiar el servicio público esencial de gestión integral del riesgo

contra incendios, cuya prestación eficiente debe asegurar el Estado a todos los habitantes del territorio nacional.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el requisito de relevancia constitucional cumple tres finalidades: (i) preservar la competencia e independencia de los jueces y, de esa manera, evitar que la tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio de esta acción a cuestiones de relevancia constitucional que afecten derechos fundamentales y (iii) impedir que se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces.

1. Al respecto, las sentencias SU-573 de 2019 y SU-128 de 2021 precisaron tres cuestiones esenciales. Primero, las discusiones de orden legal deben ser resueltas por medio de los mecanismos ordinarios previstos para su trámite, ya que el juez de tutela no puede involucrarse en asuntos que les corresponde definir a otras jurisdicciones. Así las cosas, un asunto carece de relevancia constitucional, si la discusión se limita a la determinación de los aspectos legales de un derecho o es evidente su naturaleza o contenido económico con connotaciones particulares o privadas que no representen un interés general. Segundo, el caso debe involucrar algún debate jurídico sobre el contenido, alcance y goce de un derecho fundamental, pues el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de estos derechos. Esto significa que el asunto debe ser trascendente para la interpretación de la Constitución, su aplicación, su desarrollo eficaz y la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Tercero, la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia ni puede reemplazar los recursos ordinarios, pues la competencia del juez de tutela se restringe a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos fundamentales, ya que solo así se garantiza tanto la órbita de acción de los jueces constitucionales como la de las demás jurisdicciones.

1. En el asunto bajo examen, el juez de primera instancia declaró improcedente la acción de tutela por el incumplimiento del requisito de relevancia constitucional, pues, a su juicio, la entidad demandante pretende “propiciar una tercera instancia del proceso de simple nulidad”. Esta decisión fue revocada por el juez de segunda instancia, que, en su lugar, consideró satisfecho este requisito, porque la demanda de tutela “hace alusión a la vulneración de un derecho fundamental”. A juicio de la Sala, si bien la demanda de tutela (i) plantea, en esencia, los mismos argumentos que expuso la entidad accionante al demandar la nulidad de la Resolución 037-2017 ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y (ii) considera vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la entidad accionante, estas razones, por sí solas, no descartan ni acreditan el cumplimiento de este requisito de procedibilidad.

1. En esa medida, la Sala advierte que el cumplimiento del requisito de relevancia

constitucional se acredita, en primer lugar, porque la controversia planteada no se reduce a un asunto de carácter netamente legal. En efecto, aunque la entidad accionante cuestiona el presunto desconocimiento de las normas referidas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con que se financian estas entidades y las facultades de las contralorías municipales, el asunto debatido involucra una materia constitucionalmente importante y trascendente para el interés general: el control fiscal como instrumento para “(i) proteger el patrimonio público, (ii) garantizar la transparencia en las operaciones relacionadas con los bienes y recursos públicos, y (iii) asegurar la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”<sup>34</sup>. Dichos fines incluyen el servicio a la comunidad<sup>35</sup>, que se cumple, entre otros, mediante la prestación eficiente de los servicios públicos<sup>36</sup>, entre ellos la gestión integral del riesgo contra incendios<sup>37</sup> que, en este caso, lleva a cabo la persona jurídica accionante.

1. En segundo lugar, la interpretación que hizo el tribunal accionado de las normas que regulan los asuntos anteriormente mencionados habría vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la entidad accionante, al concluir que las contralorías municipales pueden ejercer control fiscal sobre los recursos que una entidad privada sin ánimo de lucro maneja y administra autónomamente una vez ingresan a su patrimonio. Tal interpretación implicaría que, eventualmente, una persona de derecho privado podría ser controlada y, de ser el caso, declarada fiscalmente responsable, a pesar de no manejar o administrar fondos o bienes públicos, lo que, a su vez, comprometería su derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas. Así las cosas, la Sala advierte que el asunto debatido es trascendente para la interpretación, aplicación y desarrollo de las normas constitucionales referidas al ejercicio de la función pública del control fiscal y los derechos fundamentales que este involucra, en particular cuando dicho control se ejerce sobre personas de derecho privado.

1. Finalmente, las anteriores consideraciones dan cuenta de que, en este caso, el juez de tutela ejerce su competencia sobre un asunto constitucionalmente relevante, encaminado a la eventual protección de derechos fundamentales, y no a resolver un problema netamente legal. Por tanto, pese a las similitudes de los argumentos planteados por la entidad accionante tanto en la tutela bajo examen como en la demanda de nulidad, no es posible concluir que aquella se utilice, simplemente, como una instancia o recurso adicional orientado a discutir asuntos de mera legalidad. Cabe anotar que el hecho de que una tutela contra providencia judicial cuestione la interpretación y aplicación de normas de rango legal no descarta de plano la relevancia constitucional de la controversia. De lo contrario, este requisito de procedibilidad se tornaría imposible de cumplir, pues, en todos los casos, las discusiones legales terminarían por anular los debates constitucionales que puedan subyacer a ellas.

1. Delimitación del caso y problema jurídico

1. La Sala observa que el asunto sub examine versa sobre la supuesta vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la persona jurídica accionante, debido a que las providencias judiciales cuestionadas habrían incurrido en un defecto sustantivo, al desconocer las normas referidas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con los que estos se financian y las funciones de las contralorías municipales.

1. Así las cosas, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en un defecto sustantivo al negar las pretensiones de la demanda de nulidad con fundamento en una interpretación errónea de las normas que regulan la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios, de los dineros que administran, y las facultades de las contralorías municipales?

1. El defecto sustantivo como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

1. La jurisprudencia constitucional ha sostenido, de manera reiterada, que la independencia y la autonomía de los jueces están limitadas por los principios, derechos y deberes superiores. Esto quiere decir que las providencias judiciales deben sujetarse “al carácter normativo de la Constitución (artículo 4º C.P.), la obligación de dar eficacia a los derechos fundamentales (artículo 2º C.P.), la primacía de los derechos humanos (artículo 5º C.P.), el principio de legalidad contenido en el derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y la garantía al acceso a la administración de justicia (artículo 228 C.P.)”<sup>38</sup>. Dicho de otra manera, los jueces, en ejercicio de su independencia y autonomía, están obligados a aplicar las normas en consonancia con el ordenamiento superior, pues “[u]n juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos para no aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución”<sup>39</sup>.

1. Así las cosas, el ejercicio del poder judicial se considera legítimo, si permite “el logro eficaz de los fines propios de la organización estatal, entre los cuales se destacan, la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana”<sup>40</sup>. De manera que los jueces están obligados incluso a inaplicar a la ley, cuando sea evidente que contraría las garantías fundamentales<sup>41</sup>.

2. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta Corte ha advertido que una providencia judicial incurre en un defecto sustantivo cuando el juez (i) fundamenta su decisión en una norma que no es pertinente, no está vigente, es inexistente, es contraria a la Constitución o, a pesar de estar vigente y ser constitucional, su aplicación a la situación fáctica objeto de revisión resulta inadecuada. Así mismo, se incurre en este defecto cuando (ii) el fallo carece de motivación material o es manifiestamente irrazonable, (iii) existe una

evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión, (iv) la interpretación que lleva a cabo el juez desconoce sentencias con efectos erga omnes que constituyen cosa juzgada, (v) el juez interpreta la norma sin tener en cuenta otras disposiciones aplicables, (vi) desconoce la normativa aplicable al caso concreto o (vii) interpreta o aplica la norma de manera errónea<sup>42</sup>.

1. La Sentencia SU-050 de 2017 precisó que la interpretación o aplicación de una norma se considera errónea o indebida cuando (i) prima facie, no se encuentra dentro del margen de razonabilidad o proporcionalidad; (ii) aplica una disposición de forma contraevidente o contra legem; (iii) es evidentemente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, sin que exista una justificación para ello; (iv) es manifiestamente errada y desatiende los parámetros de juridicidad y aceptabilidad; (v) resulta injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución o (vi) deja de aplicar las normas constitucionales o legales pertinentes.

1. En esa medida, no cualquier interpretación o aplicación de una norma configura un defecto sustantivo. Para ello, es necesario que el juez incurra en un error ostentoso, arbitrario y caprichoso, que desconozca lineamientos constitucionales y legales, pues es posible que existan “vías jurídicas distintas para resolver un caso concreto que [también] son admisibles [y] compatibles con las garantías y derechos fundamentales de los sujetos procesales”<sup>43</sup>. Lo dicho es consecuencia del carácter excepcional de la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, característica consustancial a cada uno de los defectos que integran esta forma de control constitucional<sup>44</sup>.

1. En suma, el defecto sustantivo “parte del reconocimiento de que la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. En consecuencia [sic] este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen”<sup>45</sup>, lo cual puede ocurrir, entre otros eventos, cuando desconoce o deja de aplicar las normas pertinentes para resolver la controversia.

## 6. Solución del caso concreto

1. Con el fin de resolver el problema jurídico formulado supra, a continuación, la Sala examinará si en las providencias judiciales cuestionadas se configuró un defecto sustantivo en los términos planteados por la accionante. Para ello, primero, se referirá brevemente a (i) el marco constitucional del control fiscal y (ii) el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, su prestación y su financiación. Finalmente, (iii) decidirá la controversia bajo examen.

### 6.1. Marco constitucional del control fiscal

1. La Constitución Política define el control fiscal como una función pública y autónoma, en desarrollo de la cual la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, vigilan la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. Esto incluye tanto el seguimiento permanente a esos recursos como el control financiero, de gestión y de resultados, bajo los principios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales<sup>46</sup>.

1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el control fiscal tiene como finalidad “(i) proteger el patrimonio público, (ii) garantizar la transparencia en las operaciones relacionadas con los bienes y recursos públicos, y (iii) asegurar la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado”<sup>47</sup>, siempre que se presente “administración o manejo de tales bienes [o fondos públicos], en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión o disposición”<sup>48</sup>. De esa manera, es posible asegurar que los recursos públicos se destinen a los planes y programas para los cuales fueron asignados y, en consecuencia, se dé cumplimiento a dichos fines esenciales.

1. Habida cuenta de su finalidad, el control fiscal tiene un carácter amplio e integral. Es amplio, en relación con los sujetos objeto de control y con el alcance de este último. En relación con los primeros, comprende tanto a las entidades públicas como a los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, de manera que “la calidad de sujeto de control fiscal no es dada por la naturaleza pública o privada de la entidad, sino de forma exclusiva en que su gestión fiscal involucre recursos públicos o patrimonio del Estado”<sup>49</sup>. En relación con su alcance, “la vigilancia fiscal implica un control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de cuentas y de la valoración de los mecanismos de control interno de las entidades o personas controladas”<sup>50</sup>, que tiene lugar “en todos los sectores y actividades relacionadas con el manejo de recursos oficiales”<sup>51</sup>.

1. De otro lado, el control fiscal es integral, pues cubre todo el proceso de gestión de los recursos públicos, es decir, abarca tanto la verificación del “manejo de los bienes y recursos públicos en las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación, enajenación”<sup>52</sup> como “la valoración del logro de los resultados para los cuales fueron destinados, con el propósito de determinar si su gestión se hizo acorde con los principios y fines constitucionales asignados a cada entidad o autoridad”<sup>53</sup>.

1. En cuanto a los tipos de control fiscal, este puede ser preventivo y concomitante o

posterior y selectivo. De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución, el control fiscal preventivo y concomitante es excepcional, no es vinculante, corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas y se realiza en tiempo real, mediante el seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, sin que esto implique coadministración.

1. El control fiscal posterior y selectivo, por su parte, tiene dos momentos diferenciados. En el primero, las contralorías llevan a cabo la labor de vigilancia propiamente dicha, mediante la práctica de auditorías sobre los sujetos sometidos a control. En el segundo, si de la vigilancia practicada surgen elementos de juicio que permitan inferir acciones u omisiones eventualmente constitutivas de un daño patrimonial al Estado, se da inicio al proceso de responsabilidad fiscal, que está orientado a “obtener una declaración jurídica, en la cual se precisa con certeza que un determinado servidor público o particular debe cargar con las consecuencias que se derivan por sus actuaciones irregulares en la gestión fiscal que ha realizado y que está obligado a reparar el daño causado al erario público, por su conducta dolosa o culposa”<sup>54</sup>.

1. La Constitución atribuye de manera genérica al Contralor General de la República la función de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal (art. 268.5 de la CP). Sin embargo, esta función se hace extensiva a los contralores departamentales, distritales y municipales, por remisión del artículo 272 *ibidem*. Los sujetos en quienes recae dicha responsabilidad son, como se indicó previamente, los servidores públicos y los particulares que ejercen actos de gestión fiscal sobre el patrimonio público, en la medida en que le produzcan un menoscabo económico a ese patrimonio. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha advertido que, en virtud de lo previsto por el artículo 267 de la Constitución, “ningún ente que directa o indirectamente maneje o administre fondos o bienes de la Nación o de entidades territoriales, es decir, sujeto de responsabilidad fiscal, puede eximirse del control fiscal”<sup>55</sup>.

1. En efecto, tal como lo ha señalado esta Corte, en materia de control fiscal, “la regla general de competencia abarcaría la totalidad de las ramas del poder público, esto es, ejecutiva, legislativa y judicial, como a todos los organismos de carácter autónomo e independiente, entre otros, el Banco de la República y las corporaciones autónomas regionales. Así mismo, los particulares en condición de contratistas o cuando disposiciones legales les han conferido el manejo o la administración de recursos públicos”<sup>56</sup>.

1. Sobre este último aspecto, la Sentencia T-1012 de 2008 precisó que las contralorías territoriales y la Contraloría General de la República están facultadas para investigar si, en desarrollo de un contrato estatal, un particular contratista es responsable por el detrimento patrimonial del Estado. Al respecto, advirtió que “tanto la jurisprudencia de la Corte

Constitucional como la del Consejo de Estado, ha sido enfática en sostener no sólo que los contratistas con el Estado son sujetos de vigilancia fiscal, sino también que el control sobre la gestión adelantada por las autoridades públicas y los particulares en la contratación pública se justifica por la naturaleza misma del control fiscal que fue diseñado para defender el erario público y garantizar la eficiencia y eficacia los recursos públicos”.

1. En similar sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-1191 de 2000, al señalar que, en materia de control fiscal, “no puede concebirse, una separación entre las órbitas pública y privada en relación con las actividades que interesan y afectan a la sociedad en general, de ahí, que [sic] si los particulares se encuentran asumiendo la prestación de los servicios públicos, están sujetos a los controles y, además a las responsabilidades propias del desempeño de las funciones públicas”. En esa medida, “aspectos tales como la naturaleza jurídica de la entidad de que se trate, sus objetivos o la índole de sus actividades, carecen de un alcance tal que pueda cuestionar el ejercicio de la función pública de control fiscal”.

1. Según esta misma sentencia, “[l]o contrario, esto es, contemplar supuestos de exclusión del control fiscal cuando está acreditada la presencia de recursos estatales en las distintas etapas de recaudo o adquisición, conservación, enajenación, gasto, inversión y disposición, es inadmisibles. Ello en la medida que tal postura facilitaría la desviación de los recursos fiscales a fines distintos a los constitucionalmente permitidos, en detrimento de la integridad de las finanzas del Estado y la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos”.

1. En suma, tal como se deriva del ordenamiento superior y lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, el control fiscal es un instrumento necesario e idóneo para garantizar “el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Estado”<sup>57</sup>, cuyo propósito fundamental “es la preservación y buen manejo de los bienes que pertenecen a todos”<sup>58</sup> (dicho de otro modo, “proteger los bienes que están afectos al interés general”<sup>59</sup>), con independencia de la naturaleza jurídica de las entidades o personas que hagan uso de ellos.

6.2. El servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, su prestación y su financiación

1. La Ley 1575 de 2012 (Ley General de Bomberos de Colombia) define “la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos” como un servicio público esencial, cuya prestación eficiente debe ser asegurada por el Estado a todos los habitantes del territorio nacional, “en forma directa a través de cuerpos de bomberos oficiales, voluntarios y aeronáuticos”<sup>60</sup>.

1. De acuerdo con el artículo 3º de esa misma ley, la prestación de este servicio público esencial es una obligación de los distritos y los municipios, ya sea “a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios”. Su financiación, en los términos del mismo artículo, corresponde a la Nación y a los entes territoriales, los cuales “deben garantizar la inclusión de políticas, estrategias, programas, proyectos y la cofinanciación para la gestión integral del riesgo contra incendios, rescates y materiales peligrosos en los instrumentos de planificación territorial e inversión pública”<sup>61</sup>.

1. La ley define a los cuerpos de bomberos encargados de la prestación de este servicio público esencial como “instituciones organizadas para la prevención, atención y control de incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades inherentes a su actividad y la atención de incidentes con materiales peligrosos”<sup>62</sup>. Los cuerpos de bomberos oficiales son entidades creadas por los concejos distritales o municipales, mientras que los cuerpos de bomberos voluntarios son “organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales”<sup>63</sup>.

1. En general, los cuerpos de bomberos tienen como funciones: (i) llevar a cabo la gestión integral del riesgo contra incendios, lo que incluye analizar la amenaza de incendios; desarrollar los programas de prevención; atender incidentes relacionados con incendios; definir, desarrollar e implementar programas de mitigación y llevar a cabo los preparativos para garantizar una respuesta oportuna, eficiente y eficaz; (ii) adelantar los preparativos, la atención y la coordinación en casos de rescates e incidentes con materiales peligrosos; (iii) investigar las causas de las emergencias y presentar un informe oficial a las autoridades competentes; (iv) asesorar a las entidades territoriales en temas relacionados con incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos y seguridad humana; (v) apoyar a los comités locales de gestión del riesgo en asuntos bomberiles; (vi) ejecutar los planes y programas adoptados por las instituciones de los bomberos de Colombia y (vii) prestar, de forma subsidiaria, el servicio de traslado de pacientes para la atención de emergencias médicas<sup>64</sup>.

1. La ley prohíbe que los cuerpos de bomberos cobren suma alguna o exijan compensaciones de cualquier naturaleza por la prestación de los servicios de emergencia, es decir, por “las acciones de respuesta a llamados de auxilio de la población, relacionadas con incendios, explosiones y calamidades conexas; rescates e incidentes con materiales peligrosos”<sup>65</sup>. La financiación de estas entidades se lleva a cabo de dos maneras: (i) por medio del Fondo Nacional de Bomberos de Colombia, constituido como una cuenta especial de la Nación, que es manejada por la Dirección Nacional de Bomberos<sup>66</sup>, o (ii) por iniciativa de los entes territoriales, que pueden “aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos”<sup>67</sup>.

1. En el caso de los municipios y los distritos, los concejos, a iniciativa de los alcaldes, pueden “establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil”<sup>68</sup>. En el de los departamentos, las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, pueden “establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones”.

1. En suma, la gestión integral del riesgo contra incendios es un servicio público esencial que los municipios y los distritos deben garantizar a todos sus habitantes, ya sea por medio de cuerpos de bomberos oficiales o por medio de cuerpos de bomberos voluntarios con los que hayan suscrito contratos o convenios. La financiación de dicho servicio público esencial y, por lo tanto, de la actividad bomberil, corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, que, en el caso de los municipios y los distritos, pueden establecer sobretasas a determinados impuestos.

### 6.3. En las providencias judiciales cuestionadas no se configuró un defecto sustantivo

1. La Sala constata que el Tribunal Administrativo de Santander no incurrió en un defecto sustantivo al proferir la sentencia de 26 de septiembre de 2019, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda nulidad de la Resolución 037-2017, y el auto de 25 de octubre de 2019, que negó la solicitud de adición de dicha sentencia. Lo anterior, habida cuenta de que la autoridad judicial accionada no desconoció, interpretó ni aplicó de manera manifiestamente irrazonable, arbitraria o caprichosa, las normas relativas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con que estos se financian y las funciones de las contralorías municipales. Por el contrario, se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la función pública del control fiscal y la prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, como se explica a continuación.

1. Según la entidad accionante, en las providencias judiciales cuestionadas se configuró un defecto sustantivo, pues el Tribunal Administrativo de Santander desconoció los artículos 2, 3 y 18 de la Ley 1575 de 2012; 2, 3 y 25 de la Ley 42 de 1993; 3 de la Ley 610 de 2000 y 355 de la Constitución. Para sustentarlo, advierte que dicha autoridad judicial no tuvo en cuenta que: (i) los cuerpos de bomberos voluntarios son entes de naturaleza privada, constituidos como asociaciones sin ánimo de lucro; (ii) aunque los cuerpos de bomberos voluntarios prestan un servicio público esencial, esto no los convierte en entidades públicas; (iii) los dineros que reciben por concepto de la sobretasa bomberil pierden su naturaleza pública, una vez ingresan a su patrimonio como contraprestación al servicio contratado por el municipio; (iv) el municipio, y no el cuerpo de bomberos voluntarios, es quien realiza una

gestión fiscal al administrar los recursos de dicha sobretasa; (v) los cuerpos de bomberos voluntarios solo responden por la realización del objeto contratado con el municipio y (vi) las contralorías municipales ejercen control fiscal sobre los contratos celebrados por los municipios con entidades privadas sin ánimo de lucro, a través de los propios municipios. En consecuencia, para la accionante, no era posible concluir que el CBVF podía ser sujeto de control fiscal.

1. El tribunal accionado, por el contrario, concluyó que el CBVF sí podía ser controlado fiscalmente, pues “es claro que [...] tenía dentro de sus obligaciones, ejecutar bajo su entera responsabilidad los dineros provenientes de la sobretasa bomberil” que le eran transferidos por el municipio de Floridablanca en cumplimiento del convenio No. 0467.

2. Para fundamentar su decisión, el tribunal indicó, en primer lugar, que los particulares que manejan bienes o recursos públicos son sujetos de control fiscal, con independencia de su naturaleza jurídica, objeto social o conformación. Ello, en atención a que el artículo 4.12 del Decreto Ley 267 de 2000 considera como sujetos fiscales a “[l]os particulares que cumplan funciones públicas, respecto de los bienes públicos que obtengan o administren o cuando manejen bienes o recursos de la Nación”. Al respecto, anotó que, como lo han señalado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, la posibilidad de ejercer control fiscal sobre los particulares que manejan bienes o recursos públicos se extiende a los casos en que los contratistas reciben dineros públicos de una entidad estatal, supeditados a una destinación específica y en desarrollo de una actividad de interés público<sup>69</sup>.

1. En segundo lugar, precisó que, en el asunto analizado, el municipio de Floridablanca y el CBVF no suscribieron un contrato de prestación de servicios para ejercer la actividad bomberil, sino un convenio de transferencia de recursos “para ejecutar bajo [la] entera responsabilidad [del CBVF] la totalidad de los dineros recaudados por concepto de la sobretasa bomberil”. Por lo tanto, consideró inadmisibles los argumentos según los cuales el dinero recibido por el CBVF por concepto de dicha sobretasa “dejó de ser un recurso público al ser pagado en contraprestación del servicio brindado”.

1. Finalmente, indicó que si bien dentro de dicho convenio de transferencia de recursos públicos se estipuló que su supervisión estaría a cargo de la Secretaría del Interior del municipio de Floridablanca o del funcionario que esta delegara, esto no podía “servir de argumento para desconocer la función de vigilancia fiscal radicada en la Contraloría Municipal por expreso mandato del artículo 272 constitucional”.

1. A juicio de la Sala, las razones expuestas por el tribunal accionado en la sentencia de 26 de septiembre de 2019 no desconocen las normas relativas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con que estos se financian y las funciones de las contralorías

municipales. Por el contrario, se ajustan a las previsiones constitucionales y legales relativas a la función pública del control fiscal y la prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, al considerar que los particulares que reciben y ejecutan recursos públicos específicamente destinados a la prestación de un servicio público (y no como una remuneración o contraprestación por un servicio prestado) pueden ser sometidos al control fiscal de las contralorías territoriales.

1. En efecto, tal como se indicó en el epígrafe 6.2 supra, los cuerpos de bomberos voluntarios prestan el servicio público esencial de gestión del riesgo contra incendios, mediante contratos o convenios celebrados con los municipios o distritos, que deben garantizar la prestación eficiente de dicho servicio a todos sus habitantes. La financiación de este servicio público esencial y, por tanto, de la actividad bomberil que llevan a cabo los cuerpos de bomberos voluntarios, está a cargo de la Nación y de dichas entidades territoriales, que, para el efecto, pueden establecer sobretasas a los impuestos predial, de industria y comercio, sobre vehículos automotores y de demarcación urbana.

1. En el asunto bajo examen, está acreditado que el CBVF presta el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios, mediante convenio suscrito con el municipio de Floridablanca. De acuerdo con este convenio, la actividad bomberil que lleva a cabo el CBVF es financiada con una sobretasa a los impuestos predial y de industria y comercio, es decir, con recursos públicos endógenos del orden municipal. Concretamente, la cláusula segunda del convenio dispone que el CBVF se compromete a “[e]jecutar bajo su entera responsabilidad los dineros provenientes de la sobretasa bomberil [...] los cuales serán destinadas [sic] única y exclusivamente al cumplimiento del objeto del presente convenio”, que consiste en “[a]poyar la gestión del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en el municipio de Floridablanca”.

1. La cláusula cuarta de dicho convenio precisa que al CVBF se le transferirá la totalidad de los dineros recaudados por concepto de la sobretasa bomberil hasta el 31 de diciembre de la vigencia 2017, para lo cual el municipio de Floridablanca realizará los ajustes y adiciones necesarias, en aras de garantizar dicha transferencia y el logro de los fines del convenio. Por su parte, la cláusula quinta, que establece la forma de pago, prevé que “los valores recaudados en la Tesorería Municipal de Floridablanca por concepto de las sobretasas aquí establecidas serán consignadas [sic] durante los primeros diez (10) días del mes siguientes al mes de recaudo en cuenta especial que para tal fin indique el Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca”.

1. A diferencia de la tesis asumida por la accionante, del objeto del contrato, de las obligaciones asumidas por las partes y del origen los recursos involucrados, no es posible

inferir que se trate de un contrato conmutativo que simplemente remunere la prestación de un determinado servicio a favor de un contratista. Por el contrario, de estos se deriva que el municipio atribuye al CBVF el deber de ejecutar la totalidad del recaudo de la sobretasa bomberil (que es una sobretasa a los impuestos predial y de industria y comercio) única y exclusivamente para los fines del convenio, lo que quiere decir que el contrato supone la entrega en administración de un recurso público in genere. Si esto es así, mayores razones justifican la consideración del CBVF como un sujeto de control fiscal y, por tanto, apoyan la razonabilidad de los argumentos expuestos por el tribunal para no anular los actos administrativos demandados.

1. En efecto, la Sala observa que tal como lo indicó el tribunal accionado, el numeral 12 del artículo 4 del Decreto 267 de 2000, vigente para la época de los hechos<sup>70</sup>, disponía que los particulares que cumplan funciones públicas, como lo hace el CBVF al prestar un servicio público esencial, son sujetos de vigilancia y control fiscal “respecto de los bienes públicos que obtengan o administren”. Dicha norma armonizaba con el artículo 2 de la Ley 42 de 1993<sup>71</sup>, también vigente para aquella época, que incluía como sujetos de control fiscal a “los particulares que manejen fondos o bienes del Estado, [y a] las personas jurídicas y cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado en lo relacionado con estos”. Todo ello, de conformidad con los artículos 267 y 272 de la Constitución, que, interpretados armónicamente, atribuyen a las contralorías territoriales la vigilancia y el control de la gestión fiscal tanto de la administración como “de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos”.

1. Cabe recordar que, como se explicó en el epígrafe 6.1 supra, en virtud de su carácter amplio, el control fiscal comprende tanto a las entidades públicas como a los particulares que manejan fondos o bienes públicos, pues “ningún ente que directa o indirectamente maneje o administre fondos o bienes de la Nación o de entidades territoriales [...] puede eximirse del control fiscal”<sup>72</sup>. Esta tesis fue retomada recientemente por la Sección Primera del Consejo de Estado, que, con fundamento en la Sentencia C-167 de 1995, recordó que “donde quiera que haya bienes o ingresos públicos, deberá estar presente en la fiscalización el ente superior de control [...]”, razón por la que las personas jurídicas, pese a regirse por el derecho privado, “[...] no está[n] exenta[s] del control fiscal, dado que su naturaleza jurídica o el régimen jurídico aplicable a ella no es lo que determina la función fiscalizadora, sino el hecho de haber recibido aportes públicos”<sup>73</sup>.

1. Así las cosas, las contralorías municipales, en virtud de las funciones que le atribuye el artículo 272 de la Constitución, están facultadas para ejercer control fiscal sobre los particulares que celebran contratos o convenios con los municipios, máxime cuando tienen a su cargo la prestación de un servicio público y especialmente cuando se les asigna la ejecución integral de un recurso público. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto se justifica en la naturaleza del control fiscal, “que fue diseñado para defender el erario

público y garantizar la eficiencia y eficacia los recursos públicos”74.

1. A juicio de la Sala, dicha finalidad resulta mucho más clara cuando, como lo evidenció la autoridad judicial demandada, el municipio de Floridablanca y el CBVF no suscribieron un contrato de prestación de servicios que remunerara la ejecución de determinadas actividades, de manera transitoria<sup>75</sup>, sino un convenio de transferencia de recursos “para ejecutar bajo [la] entera responsabilidad [del CBVF] la totalidad de los dineros recaudados por concepto de la sobretasa bomberil”. Así, dada la amplitud del mandato atribuido por la entidad territorial a una persona jurídica de derecho privado (en este caso, sin ánimo de lucro), la necesidad del control fiscal es mucho más apremiante, ya que no tiene como causa valorar la razonabilidad de la contraprestación a favor de un contratista, sino que comprende el deber de valorar si la destinación de la sobretasa bomberil que realiza el CBVF se ajusta a los principios constitucionales de eficiencia, economía, equidad, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales<sup>76</sup>, así como aquellos de orden legal que orientan el control fiscal.

1. En consonancia con lo dicho, y en virtud de su carácter integral, para la Sala es claro que el control fiscal no solo abarca las etapas de recaudo, gasto, inversión, disposición, conservación y enajenación de los bienes y recursos públicos, sino, además, la valoración del cumplimiento del objeto para el cual fueron destinados, “con el propósito de determinar si su gestión se hizo acorde con los principios y fines constitucionales asignados a cada entidad o autoridad”<sup>77</sup>. De otra manera, sería difícil garantizar que, efectivamente, los bienes y recursos públicos se destinen a la satisfacción del interés general y no se usen con propósitos netamente particulares, “en detrimento de la integridad de las finanzas del Estado y la confianza de los ciudadanos en el uso adecuado de sus tributos”<sup>78</sup>.

1. De conformidad con lo anterior, en el asunto analizado, era razonable que el tribunal accionado concluyera que la Contraloría Municipal de Floridablanca, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, podía ejercer control fiscal sobre la entidad accionante. Ello es así, en la medida en que el CBVF, con independencia de su naturaleza privada: (i) presta el servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios a los habitantes del municipio de Floridablanca; (ii) recibe y ejecuta recursos públicos provenientes de una sobretasa a los impuestos predial y de industria y comercio, que le son transferidos por el municipio de Floridablanca para garantizar la prestación de dicho servicio, sin que pueda evidenciarse que se trata de una mera contraprestación por la prestación de un determinado servicio, y (iii) debe destinar dichos recursos públicos exclusivamente a “la gestión del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en el municipio de Floridablanca”, es decir, a la prestación de un servicio público esencial.

1. Así las cosas, la Sala concluye que el Tribunal Administrativo de Santander no incurrió en el defecto sustantivo alegado por la entidad accionante al negar las pretensiones de la demanda de nulidad de la Resolución 037-2017 mediante la sentencia de 26 de septiembre de 2019. Así mismo, no advierte que la autoridad judicial accionada hubiera incurrido en el citado defecto al negar la solicitud de adición de dicha sentencia mediante el auto de 25 de octubre de 2015, en particular, si se tiene en cuenta que el tribunal se limitó a señalar que la solicitud era improcedente, en los términos del artículo 287 del CGP79.

1. En consecuencia, la Sala confirmará parcialmente la sentencia proferida el 21 de enero de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que revocó parcialmente la decisión adoptada el 19 de marzo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda de tutela de la referencia.

#### 1. Síntesis de la decisión

1. La Sala constató que (i) la demanda de tutela satisfizo el requisito de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva; (ii) las providencias judiciales cuestionadas no eran sentencias de tutela; (iii) la acción fue ejercida dentro de un término oportuno y razonable; (iv) la entidad accionante expuso de manera adecuada los hechos que generaron la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales; (v) se acreditó el requisito de subsidiariedad, pues en contra de las providencias judiciales cuestionadas no procedía recurso alguno, y (vi) el asunto examinado tenía relevancia constitucional, ya que, además de referirse a la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la entidad accionante, involucraba el ejercicio del control fiscal sobre el manejo y la administración de recursos públicos por parte de una persona jurídica de derecho privado.

1. Verificado el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, la Sala examinó si las providencias judiciales cuestionadas incurrieron en el defecto sustantivo alegado por la entidad accionante. Como resultado de dicho análisis, la Sala concluyó que en las providencias judiciales cuestionadas no se configuró el citado defecto, porque la autoridad judicial accionada no desconoció, interpretó ni aplicó de manera manifiestamente irrazonable, arbitraria o caprichosa las normas relativas a los cuerpos de bomberos voluntarios, los dineros con que estos se financian y las funciones de las contralorías municipales. Por el contrario, constató que su decisión se ajustó a las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la función pública del control fiscal y la prestación del servicio público esencial de gestión integral del riesgo contra incendios.

### III. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. LEVANTAR la suspensión de términos del expediente T-8.135.737.

SEGUNDO. CONFIRMAR parcialmente, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida el 21 de enero de 2021 por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que revocó parcialmente la decisión adoptada el 19 de marzo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, negó las pretensiones de la demanda de tutela de la referencia.

TERCERO. LIBRAR, por la Secretaría General de esta Corte, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí previstos.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

(Con salvamento de voto)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA T-152/22

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por falta de relevancia constitucional y no evidenciar afectación de derechos fundamentales (Salvamento de voto)

Expediente: T-8.135.737

Magistrado sustanciador: Antonio José Lizarazo Ocampo

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Sala de Revisión, suscribo el presente salvamento de voto en relación con la sentencia de la referencia. En mi opinión, la acción de tutela no satisfizo el requisito de relevancia constitucional y, por consiguiente, la Sala debió declarar su improcedencia. Esto es así, por cuanto la solicitud de amparo (i) se circunscribe a un asunto meramente legal; (ii) versa sobre el interés económico y particular del Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Floridablanca (en adelante, CBVF); (iii) no gira en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental y, por último, (iv) tiene por objeto reabrir los debates de instancia.

Primero, la controversia versa sobre un asunto meramente legal. Esto, por cuanto la totalidad de los argumentos planteados por el apoderado del CBVF gira en torno a la interpretación y aplicación de las normas legales en las que el Tribunal accionado fundó su decisión del 26 de septiembre de 2019. En efecto, de la revisión del escrito de tutela, salta a la vista que las razones del apoderado se circunscriben a cuestionar (i) la naturaleza de los cuerpos de bomberos voluntarios (art. 18 de la Ley 1575 de 2012); (ii) el alcance del servicio público esencial que ejercen dichos cuerpos (art. 2 y 3 ibidem); (iii) la naturaleza de la “sobretasa bomberil” (art. 37 ibidem); (iv) los sujetos de control fiscal, así como la posibilidad de que dicho control se extienda a los contratistas de las entidades públicas (art. 2 y 3 de la Ley 42 de 1994), y, por último, (v) la definición de gestión fiscal (art. 3 de la Ley 610 de 2000).

En estos términos, la acción de tutela se limita a cuestionar el alcance de normas legales y no plantea debate alguno sobre asuntos constitucionales. Sobre este último punto, es necesario insistir en que no basta con que el tema objeto de la controversia tenga alguna relación con la Constitución Política, sino que dicha relación debe ser directa. De lo contrario, la relación apenas eventual que pueda existir entre un asunto presupuestal y las normas constitucionales que regulan el manejo de los recursos públicos, así como las competencias de las contralorías para ejercer el control fiscal, terminaría por anular el requisito de relevancia constitucional para el examen de las solicitudes de amparo en las que los accionantes discutan providencias judiciales sobre el manejo y vigilancia de los recursos públicos.

Segundo, la controversia versa, en últimas, sobre el interés económico y particular del CBVF. Esto, habida cuenta de que el apoderado del CBVF plantea argumentos a los que subyace su interés particular de discutir el control de los recursos públicos que la entidad recibió del municipio de Floridablanca. En concreto, sustenta que el CBVF puede disponer de los recursos que recibió sin vigilancia de la Contraloría Municipal, al considerarlos “dineros como pago de sus servicios”. Con fundamento en lo anterior, para la parte accionante, el manejo de estos recursos se enmarcaría en “la libre administración de [los] bienes y recursos en virtud del principio de autonomía de la voluntad privada” de los contratistas del Estado. Por consiguiente, el análisis propuesto por el apoderado del accionante, en el sentido de examinar las cláusulas del convenio que suscribió el CBVF con el municipio de Floridablanca, con el propósito de determinar la naturaleza de los recursos recibidos, corresponde a un asunto económico que escapa a la competencia del juez de tutela, en la medida en que es un debate de la órbita del juez ordinario<sup>80</sup>.

Tercero, el asunto no gira en torno al contenido, al alcance y al goce de algún derecho fundamental. De acuerdo con la sentencia sub examine, la relación del asunto sub examine con el contenido, el alcance y el goce de los derechos fundamentales se explica por la “eventual protección de derechos fundamentales” que puede derivar del “asunto constitucionalmente relevante” del “ejercicio del control fiscal sobre el manejo y la administración de recursos públicos”. Disiento de este argumento. Esto, por cuanto, en el escenario específico de la tutela contra providencias judiciales –de carácter excepcional–, la relación de un asunto con un derecho fundamental debe ser directa, a saber, una relación “clara, marcada e indiscutible”, que no indirecta o eventual, postura reiterada recientemente por la Sala Plena<sup>81</sup>. La relevancia constitucional que, en abstracto, puede tener un asunto, no implica que las discusiones sobre las normas legales que regulan determinado tema deban ser resueltas por el juez de tutela, en lugar de ser dirimidas por el juez ordinario.

Cuarto, la solicitud de amparo reabre los debates de instancia. Como lo reconoce la sentencia y lo subrayó la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, los argumentos planteados por el apoderado de la parte accionante en el proceso de tutela son idénticos a los que sustentaron la demanda de nulidad simple y la solicitud de adición cuestionadas. Este hecho evidencia que, en el caso concreto, los argumentos del accionante están orientados a reabrir el debate resuelto, en dos instancias, por los jueces de lo contencioso administrativo, que no a cuestionar, desde una perspectiva constitucional, la interpretación irrazonable de normas de rango legal. Esto, máxime cuando, en los términos de la reciente sentencia SU-134 de 2022, “no se advierte prima facie una actuación arbitraria o ilegítima” del juez ordinario.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Expediente digital, Acción de tutela (Demanda).

2 Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno principal parte 1, Demanda y anexos, pp. 118 a 122.

3 La sobretasa para financiar la actividad bomberil fue creada mediante el Acuerdo 045 de 2016, que compiló, modificó, adicionó y adoptó el Estatuto Tributario del Municipio de Floridablanca. Los artículos 313 a 319 de dicho acuerdo se refieren a la autorización, el hecho generador, los sujetos pasivos, la base gravable, la tarifa y la liquidación de esta sobretasa, que se cobra sobre los impuestos predial unificado y de industria y comercio. Cfr. Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno principal parte 1, Demanda y anexos, pp. 133 y 134.

4 Aunque dicha suma representa el valor del convenio para efectos fiscales, el párrafo primero de la cláusula cuarta de dicho convenio precisa: “El valor real del convenio será

aquel que resulte del total recaudado por concepto de la sobretasa bomberil hasta el 31 de diciembre de la vigencia 2017, y por ende Bomberos Voluntarios de Floridablanca tendrá derecho a la totalidad del recaudo presupuestal de la vigencia fiscal actual para efectos de la ejecución del convenio”. Cfr., Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno principal parte 1, Demanda y anexos, pp. 120 y 121.

5 Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.

6 Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno principal parte 1, Demanda y anexos, pp. 9 a 11.

7 Ibidem, pp. 13 a 16.

8 Ibidem, pp. 18 a 28.

9 Ibidem, pp. 135 a 167.

10 Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno principal parte 2.

11 Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno segunda instancia.

12 Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

13 Expediente digital, Correo\_Rta Juzgado 3.pdf (enlace 2017-529), Cuaderno segunda instancia.

14 Ibidem.

15 Sobre la organización de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

16 Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

17 Expediente digital, Contestación de tutela (consecutivo 29), pp. 1 y 2.

18 Ibidem, pp. 7 a 12.

19 Expediente digital, Fallo de primera instancia.

20 Expediente digital, Escrito de impugnación.

21 Expediente digital, Fallo de segunda instancia.

22 Expediente digital, Auto Sala de Selección 30 de abril de 2021.

23 Expediente digital, Auto T-8303929 Pruebas (29 Oct-21).

24 “(i) Que el caso tenga relevancia constitucional, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que al interior del proceso se hubiesen agotado todos los medios de defensa judiciales al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, esto es, que la tutela se hubiese interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta vulneración; (iv) que se trate de una irregularidad procesal con un efecto decisivo en la providencia que se impugna; (v) que el tutelante identifique, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, así como, de haber sido posible, la etapa en que fueron alegados en el proceso ordinario y, finalmente, (vi) que la decisión judicial que se cuestione no sea de tutela”. Sentencia T-269 de 2018.

25 Esto es, si la providencia adolece de un defecto “material o sustantivo, fáctico, procedimental, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente, orgánico, error inducido o violación directa de la Constitución”. Cfr. Sentencia T-269 de 2018. Tal como se indicó en la Sentencia SU-405 de 2021, para que se configure una causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, aquella debe estar debidamente demostrada.

26 Decreto 2591 de 1991, artículo 10.

27 Ibidem, artículos 5 y 13.

28 Al respecto, véanse, por ejemplo, las sentencias C-360 de 1996, T-267 de 2009 y T-644 de 2013, citadas en la sentencia SU-041 de 2018.

29 Para la época de los hechos, los artículos 242 y 243 del CPACA disponían lo siguiente: (i) “Artículo 242. Reposición. Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica” y (ii) “Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces” (subrayados fuera de texto). Cabe anotar que, para dicha época, no estaba vigente el artículo 243A del CPACA (adicionado por el artículo 63 de la Ley 2080 de 2021), según el cual no son susceptibles de recursos ordinarios, entre otras, “[l]as sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia”.

30 CPACA, artículo 250: “Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: || 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. || 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. || 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. || 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. || 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. || 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. || 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las

causales legales para su pérdida. || 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

31 Ibidem, artículo 258.

32 Para la época de los hechos, el artículo 243 del CPACA solo admitía la apelación de los autos proferidos en primera instancia por los jueces administrativos. Por su parte, el artículo 246 del CPACA admitía el recurso de súplica contra los autos apelables dictados por el magistrado ponente y contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

33 Cabe anotar que el artículo 243A de la Ley 2080 de 2021 (adicionado por el artículo 63 de la Ley 2080 de 2021), que no estaba vigente para la época de los hechos, dispuso expresamente, en su numeral 12, que no son susceptibles de recursos ordinarios la providencias “que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias”.

34 Sentencia C-438 de 2017, reiterada en la Sentencia C-163 de 2020.

35 Constitución Política, artículo 2.

36 Constitución Política, artículo 365.

37 Ley 1575 de 2021, artículo 2.

39 Auto 071 de 2001, referido en la Sentencia SU-573 de 2017.

40 Sentencia SU-573 de 2017.

41 Sentencia T-637 de 2010, referida en la Sentencia SU-573 de 2017.

42 Cfr. Sentencia SU-770 de 2014.

43 Sentencia SU-050 de 2017.

44 De conformidad con la Sentencia C-590 de 2005, hito en la materia, la acción de tutela sí procede, de manera excepcional, contra decisiones judiciales, incluidas las de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y su carácter excepcional se concreta en la valoración de los “requisitos generales de procedencia” y de los “requisitos o causales especiales de procedibilidad” que recopila. En cuanto a esta característica, la citada sentencia precisa: “Desde luego, una comprensión de la Constitución como sistema normativo plantea la necesidad de armonizar la procedencia de la acción de tutela contra ese tipo de pronunciamientos con principios constitucionales como el de seguridad jurídica, con la distribución superior de competencias y con otros principios específicos de la jurisdicción, también de índole constitucional, como los de autonomía e independencia. || De ese modo, si se equilibran, por una parte, la índole constitucional de la acción de tutela como mecanismo diseñado por el propio constituyente para la protección de los derechos fundamentales, con, por otra parte, los demás principios constitucionales y con los fundamentos superiores de la

administración de justicia, la conclusión a la que se arriba es que la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones tomadas por la jurisdicción debe ser excepcional, es decir, debe limitarse a aquellos casos que efectivamente configuren una lesión o una puesta en peligro de derechos fundamentales. Sobre este punto, ese es el alcance de la Carta Política de 1991 y de esa manera ha sido interpretada por esta Corporación” (subrayas fuera de texto).

45 Sentencia SU-632 de 2017, citada en la Sentencia SU-116 de 2018.

46 Constitución Política, artículos 267 a 274.

47 Sentencia C-438 de 2017.

48 Sentencia C-529 de 1993.

49 Sentencia C-163 de 2020.

50 Ibidem.

51 Sentencia C-103 de 2015.

52 Sentencia C-623 de 1999.

53 Sentencia C-163 de 2020.

54 Sentencia SU-620 de 1996.

55 Sentencia SU-431 de 2015.

56 Ibidem.

57 Sentencia C-132 de 1993.

58 Sentencia SU-431 de 2015.

59 Ibidem.

60 Ley 1575 de 2012, artículo 2. Los cuerpos de bomberos aeronáuticos son entes especializados a cargo de los explotadores públicos y privados de los aeropuertos, que están organizados para atender las calamidades propias del sector aeronáutico. Cfr. Ley 1575 de 2012, artículo 18, literal c.

61 De acuerdo con el inciso segundo del artículo 3º de la Ley 1575 de 2012, “[I]os departamentos ejercen funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos”. En el caso de los municipios con menos de 20.000 habitantes, el inciso cuarto de esta misma disposición prevé que “contarán con el apoyo técnico del departamento y la financiación del fondo departamental y/o nacional de bomberos para asegurar la prestación de este servicio”.

62 Ley 1575 de 2012, artículo 17.

63 Ibidem, artículo 18. El párrafo del artículo 17 de esta ley advierte que ningún municipio puede tener más de un cuerpo de bomberos voluntarios.

64 Ibidem, artículo 22.

65 Ibidem, artículos 28 y 29.

66 Ibidem, artículo 34.

67 Ibidem, artículo 37. El artículo 14 de esta ley faculta a los departamentos para crear, mediante ordenanza, un Fondo Departamental de Bomberos, como una cuenta especial “destinada a la financiación de la actividad de la delegación departamental de bomberos y al fortalecimiento de las instituciones Bomberiles de la respectiva jurisdicción”. En cuanto al origen de los recursos del Fondo Nacional de Bomberos, cfr. Ibidem, artículo 35.

68 Ibidem.

69 Al respecto, el Tribunal Administrativo de Santander citó las providencias C-374 de 1995, de la Corte Constitucional, y Rad. 2298 del 8 de marzo de 2017, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

70 Este artículo fue modificado por el artículo 2º del Decreto Ley 405 de 2020, “por el cual se modifica la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República”.

71 Este artículo fue derogado por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020, “por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.

72 Sentencia SU-431 de 2015.

73 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de mayo de 2021, Rad. 05001-23-31-000-2012-00365-01.

75 Según dispone el artículo 32, numeral 3, de la Ley 80 de 1993 son contratos de prestación de servicios, “los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. || En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”. De la primera y última parte de la disposición se ha derivado el carácter “específico” y, por tanto, “no genérico” de las actividades a desarrollar, al igual que el carácter “no permanente” o “transitorio” de estas (cfr., al respecto el concepto 921 de diciembre 2 de 1996 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado). Es la ejecución de estas actividades específicas y transitorias la que justifica la remuneración a favor del contratista.

76 Tal como lo dispone el artículo 267, inciso cuarto, de la Constitución.

77 Sentencia C-163 de 2020.

78 Sentencia C-1191 de 2000.

79 El artículo 287 del CGP dispone lo siguiente: “ADICIÓN. Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad. || El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria. || Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término. || Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal”.

80 Sentencia SU-134 de 2022.

81 Id. La Sala Plena resaltó que, “más allá de la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales, supone justificar razonablemente la existencia de una restricción desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel”.

Página {p} de {P}