

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Proferida en el trámite del control inmediato de legalidad / PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL PROFERIDA EN EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Pues no se controvierte el acto administrativo sino la providencia judicial / IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL PROFERIDA EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD – No se puede trasladar al control inmediato de legalidad

[L]a Subsección considera que la acción de tutela procede contra las sentencias proferidas en el control inmediato de legalidad, puesto que el criterio jurisprudencial vigente refiere que aquella puede interponerse para controvertir providencias judiciales, siempre que se cumplan con los requisitos generales y se invoque y sustente en debida forma la configuración de cualesquiera de las causales específicas, en cuyo caso el amparo constitucional procederá cuando se compruebe la vulneración del derecho fundamental invocado, sin que puedan exigirse requerimientos adicionales. Así pues, en el asunto bajo estudio, al centrarse la discusión en la sentencia del 13 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en el control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020, con fundamento en la configuración de los defectos fáctico y sustantivo, el estudio resulta procedente porque, en primer lugar, no se controvierte el acto administrativo general, impersonal y abstracto, sino la providencia judicial referenciada. Asimismo, en segundo lugar, se advierte que si bien la Corte Constitucional ha determinado la improcedencia de la acción de tutela en contra de proveídos que deciden sobre los controles de constitucionalidad, como lo evidenció la Subsección que conoció la primera instancia de esta acción, lo cierto es que las sentencias proferidas en ejercicio del control inmediato de legalidad no pueden asemejarse con aquellas emitidas dentro de dichos controles que ejercen la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, frente a los decretos legislativos y a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, respectivamente, puesto que su naturaleza es distinta y sus características también lo son, como se verá a continuación, y, por ende, no puede trasladarse la causal de improcedencia definida en la jurisprudencia constitucional a esos casos. Ciertamente, se tiene que mientras que la Corte Constitucional analiza los decretos legislativos que dicta el Gobierno, con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, el control inmediato de legalidad a cargo del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos versa sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, en el tiempo en que mantuvieron sus efectos. Igualmente, se repara en que el parámetro normativo que debe tenerse en cuenta para controlar esos actos también es diferente, la Corte Constitucional, en los controles automáticos, tiene como referente la Constitución Política y en los controles inmediatos de legalidad si bien el análisis es integral y debe considerarse todo el ordenamiento jurídico, el estudio concreto de la medida de carácter general se hace frente a la norma emitida por el Gobierno Nacional y, finalmente, los efectos de las sentencias en ambos casos son disímiles, ya que la providencia que decide los controles automáticos de la Corte Constitucional pasa a ser cosa juzgada constitucional absoluta, lo que implica que posteriormente no pueden presentarse demandas de inconstitucionalidad en contra de los decretos legislativos ya revisados, en contraposición los fallos del control inmediato de legalidad tienen efecto de cosa juzgada relativa, es decir, que, posteriormente, cualquier ciudadano puede demandar las medidas administrativas en los medios de control ordinarios, pero alegando causales de nulidad que no hayan sido abordadas en aquel. (...) De igual forma, se itera que tampoco era viable sustentar dicha postura con base

en el ordinal 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, puesto que, como quedó explicado previamente, lo discutido en esta sede es la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Meta y no directamente la Resolución 220 de 2020.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL DICTADA EN EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO FÁCTICO / AUSENCIA DE VALORACIÓN PROBATORIA / ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS – No valorados / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO SUSTANTIVO / INTERPRETACIÓN INDEBIDA DE LA NORMA - En la que se fundamentó el acto administrativo objeto de control de legalidad / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Sobre el acto administrativo por el cual se asumió el pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

[S]e encuentra que la autoridad judicial accionada determinó que la Resolución 220 del 13 de mayo de 2020 desbordó el contenido del Decreto Legislativo 580 de la misma anualidad porque fijó unos máximos superiores a los definidos en el artículo 1.º del Decreto para los subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios que pertenecen a los estratos 2 y 3 en el ente territorial, encontrándose insatisfechos los requisitos de conexidad y proporcionalidad entre la norma y la medida general adoptada por el ente territorial en desarrollo de aquella. Sin embargo, contrario a lo definido por el Tribunal Administrativo del Meta, la revisión de los antecedentes administrativos y de la motivación de la Resolución 220 de 2020, permiten evidenciar que el municipio de Castilla La Nueva no otorgó subsidios en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en los términos de la habilitación prevista en el artículo 1.º del Decreto Legislativo, sino que asumió el pago parcial de las obligaciones correspondientes a los usuarios de la Empresa Aguas de Castilla S.A. E.S.P. de los estratos 1, 2 y 3 de su jurisdicción territorial, opción prevista en el artículo 2.º de la disposición citada. En efecto, obra en el expediente el Acta del Consejo Municipal de Política Fiscal del 24 de abril de 2020, en la cual se dejó constancia de la reunión, en la que discutió y deliberó sobre la adopción de medidas, en desarrollo del Decreto 580 de 2020, en materia de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Castilla La Nueva, en la que se plantearon las dos posibilidades otorgadas por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales, para mitigar y conjurar el impacto generado por la pandemia de la COVID-19 referentes a los servicios públicos referidos. Así, fueron planteadas por parte del Consejo cinco distintas opciones que comprendieron, de un lado, al otorgamiento de subsidios, en los términos contenidos en el artículo 1.º del Decreto citado y, por otro, al cubrimiento del valor parcial de las facturaciones de los usuarios del municipio, eligiéndose la opción núm. 5, con la cual la entidad territorial asumiría el costo parcial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, con una proyección de tres meses, para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, en porcentajes correspondientes al 80 %, 70 % y 60 %, en cada caso. Asimismo, se tiene que en el Acuerdo núm. 008 del 12 de mayo de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal otorgó facultades al alcalde del municipio de Castilla La Nueva, Meta (...) fue para asumir el pago parcial del valor no subsidiado de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, de conformidad con la opción prevista en el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020. Asimismo, se avizora que en los considerandos de la Resolución 220 de 2020 se indica claramente que el municipio de Castilla La Nueva, luego del análisis y decisión del Consejo de Política Fiscal Municipal y, previa habilitación y autorización por parte del Concejo Municipal, asumiría el pago parcial del valor no subsidiado de la prestación de los

servicios referidos, en los términos definidos en el decreto legislativo mencionado, sin que existiera duda en el hecho de que la decisión adoptada en la medida general por parte de la entidad territorial no se trata de la concesión o ampliación de los topes máximos de los subsidios fijados para los usuarios que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, sino que se refiere al pago parcial del valor de la facturación de los habitantes del municipio que se ubican en esa estratificación socioeconómica. En ese entendido, la Subsección encuentra que, a pesar de que el Tribunal Administrativo del Meta, en el auto del 2 de junio de 2020, por medio del cual avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 220 del 13 de mayo de 2020, requirió al municipio de Castilla La Nueva, para que allegara los antecedentes administrativos y que el alcalde del ente territorial los presentó en el término concedido, no los apreció y esa omisión conllevó a la aplicación equivocada de la norma general en que se fundamentó el acto administrativo objeto de control de legalidad, en el entendido que, como se explicó en precedencia, la confrontación de aquel debió hacerse con el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020, al tratarse del beneficio previsto en esa disposición referente a que las entidades territoriales podían asumir el pago parcial o total de los servicios públicos de públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, como medida para conjurar el impacto y las consecuencias adversas generadas por la COVID-19. Ahora bien, el Tribunal, en la contestación al requerimiento efectuado en esta sede, sostuvo que no era de recibo el planteamiento expuesto por el municipio sobre la indebida aplicación del artículo 1º del Decreto 580 de 2020, dado que esta regulación debía aplicarse integralmente, en atención el principio de inescindibilidad normativa. No obstante, el anterior aserto no es de recibo, pues precisamente es el estudio global de dicha normativa la que permite, junto con las pruebas documentales antes referidas, evidenciar que el Gobierno creó dos medidas distintas, para beneficiar a los usuarios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo más vulnerables, que se vieron afectados económica y socialmente con la emergencia causada por la pandemia, una fijada en el artículo 1.º consistente en subsidios y otra señalada en el artículo 2.º para que las entidades territoriales asumieran total o parcialmente el pago de dichos servicios, opción esta última por la que optó el ahora accionante, como quedó explicado. Así las cosas, se repara en que la corporación accionada, al abordar el estudio de la motivación del acto sometido a control, su congruencia con las normas generales y la concordancia con el principio de legalidad, debió valorar los antecedentes administrativos aportados por el ahora accionante frente al Decreto 580 de 2020, pero no lo hizo así. En esa medida, la Subsección considera que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en los defectos fáctico y sustantivo, el primero, por la omisión en la valoración probatoria y, el segundo, por la indebida aplicación de la norma que sirvió de fundamento al acto administrativo frente al cual se adelantó el medio de control inmediato de legalidad, por lo que se configura la transgresión del derecho fundamental al debido proceso del municipio de Castilla La Nueva.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 29 / DECRETO 580 DE 2020 - ARTÍCULO 2 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 6 – NUMERAL 5 / RESOLUCIÓN 220 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA - DEPARTAMENTO DEL META

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04127-01(AC)

Actor: MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Temas: Acción de tutela contra providencia judicial dictada en el control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020. Configuración del defecto fáctico y sustantivo.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

ASUNTO

La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sede de tutela, decide la impugnación presentada por la parte accionante en contra de la sentencia del 19 de octubre de 2020 proferida por la Sección Tercera, Subsección C, de esta corporación.

HECHOS RELEVANTES

a) Medio de control inmediato de legalidad

El 13 de mayo de 2020 el municipio de Castilla La Nueva profirió la Resolución 220, por medio de la cual asumió parcialmente las obligaciones contraídas por los usuarios suscritos a la Empresa Aguas de Castilla S. A. E. S. P. de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3, en desarrollo del Decreto 580 de la anualidad precitada, expedido por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El 2 de junio de 2020 el Tribunal Administrativo del Meta avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del acto administrativo aludido y el 13 de agosto de ese año dictó sentencia, en la que declaró su nulidad, luego de determinar que la entidad territorial precitada excedió los porcentajes de subsidio fijados en el artículo 1.º del Decreto 580 de 2020, para los estratos 2 y 3. En contra de la anterior decisión, el municipio de Castilla La Nueva interpuso recurso de reposición y el 8 de septiembre de ese año la corporación judicial precitada lo rechazó por improcedente.

b) Inconformidad

La entidad territorial accionante consideró que el Tribunal Administrativo del Meta transgredió su derecho fundamental al debido proceso e incurrió en los defectos sustantivo y fáctico. Como argumentos, expuso que aquel no valoró los antecedentes administrativos ni la normativa de carácter nacional que la entidad territorial aportó al trámite de control y, como consecuencia de esa omisión, no empleó las normas adecuadas para el análisis de la legalidad de la Resolución 220 de 2020. Refirió que la autoridad judicial accionada debió confrontar el acto administrativo referido con el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020 y no con el artículo 1.º de esa disposición, en el entendido que el beneficio concedido por el municipio de Castilla La Nueva no fue la ampliación de los porcentajes de los subsidios, sino el pago parcial de las facturas de los usuarios de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo de los estratos 1, 2 y 3, situación determinante para verificar la conexidad de aquel con el decreto legislativo que pretendió desarrollarse.

Agregó que las pruebas documentales allegadas daban cuenta de que el municipio aplicó el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020, en tanto que: (i) el Consejo de Política Fiscal del municipio eligió la opción, según la cual el ente asumiría el pago parcial o total de las facturas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, mas no la concesión de subsidios, como equivocadamente lo coligió el Tribunal Administrativo del Meta, (ii) en la exposición de motivos del proyecto por medio del cual se concedieron al alcalde del municipio de Castilla La Nueva facultades especiales, se dispuso que estas serían para realizar el pago total o parcial del costo de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios de estos, (iii) el Concejo Municipal, mediante Acuerdo 008 del 12 de mayo de 2020, facultó al alcalde para que el ente asumiera el pago del valor no subsidiado de los servicios públicos, de conformidad con la situación definida el artículo 2.º del decreto legislativo y (iv) el fundamento normativo de la Resolución analizada no fue la habilitación, para crear subsidios prevista en el artículo 1.º del Decreto 580 de 2020, sino la posibilidad de que las entidades territoriales pudieran asumir el pago total o parcial de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Añadió que en la Resolución 220 del 2020 mencionó la disposición por medio de la cual el Ejecutivo declaró el Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en el país y desarrolló la parte introductoria en iguales o similares términos a los del Decreto 417 de 2020, sin que fuere necesario transcribir o desarrollar el contenido completo de la disposición legislativa, como lo pretendió la autoridad judicial accionada, porque la declaratoria del estado de excepción es un hecho notorio que no admite discusión, de acuerdo con el artículo 7.º del Decreto 440 de 2020, y deben entenderse incorporadas las condiciones y los supuestos en el acto municipal, por lo cual no podía predicarse ninguna irregularidad en su motivación.

PRETENSIONES

Solicitó amparar su derecho fundamental referido. En consecuencia, requirió dejar sin efectos la sentencia del 13 de agosto de 2020 dictada por la corporación judicial accionada y ordenarle emitir una nueva decisión, en la cual aprecie en debida forma las pruebas allegadas y confronte el acto administrativo con las normas adecuadas.

CONTESTACIONES AL REQUERIMIENTO

Tribunal Administrativo del Meta

La magistrada Teresa Herrera Andrade, ponente de la sentencia controvertida, señaló que la acción de tutela es improcedente porque no satisface el requisito de la relevancia constitucional y la pretensión de la parte accionante es continuar con el debate jurídico sobre la aplicación del Decreto 580 del 15 de abril de 2020 en la Resolución 220 del 13 de mayo de la misma anualidad y así obtener un nuevo pronunciamiento frente aspectos resueltos por el juez natural en el trámite del control inmediato de legalidad.

En cuanto a la discusión de fondo, indicó que el argumento según el cual la corporación debió confrontar el acto administrativo antes referido con el artículo 2.º del Decreto 580 del 15 de abril de 2020 no puede admitirse, comoquiera que contraría el principio de inescindibilidad normativa, que determina que una disposición debe aplicarse en su integridad y no sólo a partes de esta. Así, explicó que en el control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020 analizó el régimen legal aplicable, sin que pueda, a través de la acción de tutela, reabrirse el debate jurídico agotado, puesto que el mecanismo constitucional es improcedente, para controvertir la interpretación objetiva y razonable del operador jurídico.

El Ministerio Público, el Concejo Municipal de Castilla La Nueva y la Empresa de Aguas de Castilla S. A. E. S. P., vinculados al trámite, no rindieron el informe requerido por el juez de primera instancia, a pesar de que fueron debidamente notificados del auto admisorio de la solicitud de amparo.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 19 de octubre de 2020 la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado declaró la improcedencia de la acción de tutela, en virtud de lo previsto en el artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991, en el entendido que la sentencia del control inmediato de legalidad cuestionada está relacionada con actos de carácter general, impersonal y abstracto. Asimismo, explicó que el trámite contencioso no involucra para el municipio accionante la amenaza o afectación de su derecho personal al debido proceso, toda vez que el Tribunal Administrativo del Meta no profirió una decisión en una causa rogada, sino en un procedimiento que se activó automáticamente por ministerio de la ley, para que la autoridad judicial accionada se pronunciara, con efectos *erga omnes*, sobre la validez de la Resolución 220 de

2020, por lo que el juez constitucional no está facultado para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la transgresión de derechos fundamentales.

Igualmente, indicó que la autoridad judicial accionada dictó un fallo en ejercicio del control de constitucionalidad por vía abstracta, por lo cual no puede controvertirse a través de la acción de tutela, puesto que no involucra derechos subjetivos que puedan ser objeto de amparo y, en similares términos a los que la Corte Constitucional definió en las sentencias T-282 de 1996 y SU-391 de 2016, y que podrían asimilarse al trámite adelantado por el Tribunal Administrativo del Meta, existe una causal adicional complementaria a los requisitos generales establecidos por la jurisprudencia, a partir de la sentencia C-590 de 2005, según la cual esta no procede contra sentencias que deciden los controles de constitucionalidad de esa corporación ni contra los que tiene a cargo el Consejo de Estado, por vía de nulidad por inconstitucionalidad.

IMPUGNACIÓN

El municipio accionante impugnó la sentencia dictada en primera instancia. Como fundamento del recurso, sostuvo que el *a quo* concluyó, erróneamente, que la acción de tutela era improcedente, al controvertirse un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, comoquiera que la solicitud constitucional se dirigió contra la sentencia proferida el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta. Al respecto, aclaró que si bien el medio de control inmediato de legalidad tiene una connotación especial, lo cierto es que la discusión recae sobre una providencia judicial y no frente al acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, por lo que, ante la satisfacción de los requisitos generales de procedencia del mecanismo constitucional definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado para el efecto, procede el estudio frente a los defectos invocados y la conculcación del derecho al debido proceso.

En ese mismo sentido, manifestó que la posición del Tribunal accionado respecto a que la providencia judicial cuestionada definió la legalidad de una norma jurídica con efectos *erga omnes* también es equivocada porque la decisión recayó en la legalidad del acto administrativo expedido por el municipio de Castilla La Nueva, en el cual se adoptó una medida general, para conjurar la crisis derivada de la pandemia de la COVID-19, con fundamento en lo dispuesto en un decreto legislativo.

De otra parte, afirmó que el control inmediato de legalidad no obedece a un examen de constitucionalidad, pues no se trata de aquellos previstos en la Constitución Política a cargo de la Corte Constitucional o de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este último evento mediante el control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011. Además, precisó que las sentencias citadas por el fallador de primera instancia no pueden considerarse para decidir la procedencia del presente trámite porque crean una causal de improcedencia de la tutela que no ha sido fijada por la Corte Constitucional, el control de legalidad ejercido por los tribunales administrativos no

es una creación del constituyente, sino del legislador y la confrontación que se realiza, en estos casos, es entre medidas de carácter general y disposiciones contenidas en decretos expedidos dentro del estado de excepción, distinto al control de constitucionalidad, el cual se hace entre normas de carácter general y la Constitución Política.

Finalmente, adujo que la tutela es el único mecanismo de defensa que tendría, para que se analice la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, con ocasión de la sentencia adoptada en el medio de control de legalidad de la Resolución 220 de 2020, comoquiera que se trata de una sentencia de única instancia frente al cual no puede ejercerse un recurso u otro mecanismo, para conjurar el perjuicio ocasionado con la anulación del acto administrativo referido y la imposibilidad de girar los recursos a la Empresa de Aguas de Castilla E.S.P. por concepto de las obligaciones asumidas para el servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo, lo cual también afecta los derechos de los usuarios. En consecuencia, solicitó revocar la decisión de primera instancia y acceder a lo pretendido.

CONSIDERACIONES

Competencia

La Subsección “A”, de la Sección Segunda del Consejo de Estado es la competente para conocer del asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 25 del Acuerdo 080 de 2019¹, en cuanto estipula que *“Las tutelas que sean de competencia del Consejo de Estado en primera instancia y en segunda instancia se someterán a reparto por igual entre todos los magistrados de la Sala de lo Contencioso Administrativo y serán resueltas por la sección o subsección de la cual haga parte el magistrado a quien le haya correspondido el reparto”*.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

Tratándose de la acción de tutela contra providencias judiciales la postura reiterada y uniforme de la Corte Constitucional² y el Consejo de Estado³ ha sido admitir su procedencia excepcional, siempre que se cumplan los requisitos generales de procedibilidad (exigencias generales) y las causales específicas de procedencia (defectos). La posición actual ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional, entre otras providencias, empezando por la tesis de la vía de hecho fijada en las

¹ Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado.

² Al respecto ver, entre otras, sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 de 2000, T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-889 de 2011, T-010 de 2012, T-1090 de 2012, T-074 de 2012, T-399 de 2013, T-482 de 2013, T-509 de 2013, T-254 de 2014, T-941 de 2014 y T-059 de 2015.

³ Sentencia de unificación por importancia jurídica, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el 5 de agosto de 2014. M.P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Exp. n.º 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ) Demandante: Alpina Productos Alimenticios S.A.

sentencias C-543 de 1992 y T-079 de 1993 y su redefinición en la T-949 de 2003, hasta llegar a su sistematización en la sentencia C-590 de 2005.

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

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

Causales específicas: Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial son aquellos defectos o errores en los cuales puede incurrir la decisión cuestionada. Son las siguientes⁴: a) defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de forma absoluta de competencia; b) defecto procedimental, el cual ocurre cuando la autoridad judicial actúa completamente al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, esto ocurre cuando: el juez carece de apoyo probatorio, la valoración es absolutamente equivocada o no tiene en cuenta el material probatorio obrante en el expediente para proferir la decisión; d) defecto material o sustantivo, el cual se origina cuando exista un error judicial ostentoso, arbitrario y caprichoso que desconozca lineamientos constitucionales y/o legales, específicamente ocurre cuando: se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas o exista una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación; g) desconocimiento del precedente judicial y h) violación directa de la Constitución Política.

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

Problema jurídico

⁴Sentencias T-352 de 2012, T-103 de 2014, T-125 de 2012, T-176 de 2016, SU-573 de 2017, entre otras.

El problema jurídico en esta instancia puede resumirse en las siguientes preguntas:

1. ¿La solicitud constitucional resulta procedente, para controvertir la sentencia proferida el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, en el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020?
2. ¿La corporación judicial accionada omitió valorar las pruebas que aportó el municipio de Castilla La Nueva en el medio de control inmediato de legalidad, específicamente, los antecedentes administrativos del acto administrativo analizado, y confrontar esa decisión con el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020 y, de esta forma, se encuentra configurada la transgresión del derecho invocado por la entidad territorial accionante?

Para resolver el problema así planteado se abordará la siguiente temática: (I) procedencia de la acción de tutela en contra providencias proferidas en ejercicio del control inmediato de legalidad, (II) análisis de la procedencia de la acción de tutela en el caso bajo estudio, (III) defecto fáctico, (IV) defecto sustantivo, (V) debido proceso en actuaciones judiciales y (VI) estudio de las inconformidades planteadas por la parte accionante. Veamos:

- Primer problema jurídico

¿La solicitud constitucional resulta procedente, para controvertir la sentencia proferida el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, en el control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020?

I. Procedencia de la acción de tutela en contra providencias proferidas en ejercicio del control inmediato de legalidad

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela tiene como propósito obtener la protección de los derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por una autoridad o un particular, en este último caso en los eventos fijados por la ley. Ahora bien, cuando la transgresión de un derecho fundamental se origina en una providencia judicial, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha aceptado la procedencia excepcional de este mecanismo, en la medida en que se satisfagan las exigencias generales de procedibilidad y las causales específicas de procedencia identificadas en el acápite precedente.

En ese orden de ideas, es posible que las decisiones emitidas en el medio del control inmediato de legalidad sean cuestionadas a través de esta acción constitucional, al tratarse de providencias judiciales, siempre que se cumplan los requisitos antes expuestos, a saber, los presupuestos generales y específicos, y habrá lugar a acceder al amparo solicitado en el caso en que se compruebe la vulneración de un derecho fundamental. Al respecto, debe esclarecerse que si bien en el control inmediato se analiza la legalidad de un acto administrativo de

carácter general, impersonal y abstracto, lo cierto es que la discusión de la solicitud constitucional recae en el fallo judicial emitido por la jurisdicción contenciosa administrativa y no en la decisión de la administración, de manera que no se configura la causal de improcedencia prevista en el ordinal 5.º del artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991.

Igualmente, es importante aclarar que el hecho de que el medio de control inmediato de legalidad conlleve un trámite especial y se inicie de oficio, esto es, que no requiera que alguien ejerza el derecho de acción, al ser automático, no implica que durante su trámite puedan obviarse el respeto y la garantía de los principios constitucionales y especialmente de los derechos fundamentales de quienes en él intervienen, por lo cual en la eventualidad en que estos últimos se vean afectados por la acción u omisión de una autoridad judicial contenida en la sentencia, procede la protección por vía de tutela.

II. Análisis de la procedencia de la acción de tutela en el caso bajo estudio

En atención a los argumentos de la decisión de primera instancia y del recurso de impugnación, a esta Subsección corresponde definir la procedencia de la presente acción, para controvertir la sentencia dictada el 13 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante la cual declaró la nulidad de la Resolución 220 del 2020, en el trámite del control inmediato de legalidad. Para el efecto, se examinará si es viable analizar el asunto de la referencia a través de este mecanismo constitucional, al tratarse de un proveído emitido en el precitado medio de control, para luego determinar si se reúnen las exigencias de procedibilidad, cuando se discuten providencias judiciales y, así, finalmente, verificar si hay lugar a efectuar un pronunciamiento de fondo y, concretamente, si debe accederse al amparo.

Sobre el particular, de conformidad con lo expuesto en el acápite precedente, la Subsección considera que la acción de tutela procede contra las sentencias proferidas en el control inmediato de legalidad, puesto que el criterio jurisprudencial vigente refiere que aquella puede interponerse para controvertir providencias judiciales, siempre que se cumplan con los requisitos generales y se invoque y sustente en debida forma la configuración de cualesquiera de las causales específicas, en cuyo caso el amparo constitucional procederá cuando se compruebe la vulneración del derecho fundamental invocado, sin que puedan exigirse requerimientos adicionales.

Así pues, en el asunto bajo estudio, al centrarse la discusión en la sentencia del 13 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en el control inmediato de legalidad de la Resolución 220 de 2020, con fundamento en la configuración de los defectos fáctico y sustantivo, el estudio resulta procedente porque, en primer lugar, no se controvierte el acto administrativo general, impersonal y abstracto, sino la providencia judicial referenciada.

Asimismo, en segundo lugar, se advierte que si bien la Corte Constitucional ha determinado la improcedencia de la acción de tutela en contra de proveídos que

deciden sobre los controles de constitucionalidad, como lo evidenció la Subsección que conoció la primera instancia de esta acción, lo cierto es que las sentencias proferidas en ejercicio del control inmediato de legalidad no pueden asemejarse con aquellas emitidas dentro de dichos controles que ejercen la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, frente a los decretos legislativos y a través del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, respectivamente, puesto que su naturaleza es distinta y sus características también lo son, como se verá a continuación, y, por ende, no puede trasladarse la causal de improcedencia definida en la jurisprudencia constitucional a esos casos.

Ciertamente, se tiene que mientras que la Corte Constitucional analiza los decretos legislativos que dicta el Gobierno, con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, el control inmediato de legalidad a cargo del Consejo de Estado y de los Tribunal Administrativos versa sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, en el tiempo en que mantuvieron sus efectos.

Igualmente, se repara en que el parámetro normativo que debe tenerse en cuenta para controlar esos actos también es diferente, la Corte Constitucional, en los controles automáticos, tiene como referente la Constitución Política y en los controles inmediatos de legalidad si bien el análisis es integral y debe considerarse todo el ordenamiento jurídico, el estudio concreto de la medida de carácter general se hace frente a la norma emitida por el Gobierno Nacional y, finalmente, los efectos de las sentencias en ambos casos son disímiles, ya que la providencia que decide los controles automáticos de la Corte Constitucional pasa a ser cosa juzgada constitucional absoluta, lo que implica que posteriormente no pueden presentarse demandas de inconstitucionalidad en contra de los decretos legislativos ya revisados, en contraposición los fallos del control inmediato de legalidad tienen efecto de cosa juzgada relativa, es decir, que, posteriormente, cualquier ciudadano puede demandar las medidas administrativas en los medios de control ordinarios, pero alegando causales de nulidad que no hayan sido abordadas en aquel.

A partir de lo anterior, la Subsección colige que no había lugar a aplicar las sentencias invocadas por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, para declarar la improcedencia de la acción de tutela de la referencia, como efectivamente lo alegó el municipio accionante, en el recurso de impugnación, comoquiera que aquellas se refieren al control de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional, medio que difiere del asunto aquí debatido. De igual forma, se itera que tampoco era viable sustentar dicha postura con base en el ordinal 5.º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, puesto que, como quedó explicado previamente, lo discutido en esta sede es la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Meta y no directamente la Resolución 220 de 2020.

De otra parte, se denota que los requisitos generales de procedencia se encuentran cumplidos, dado que el asunto goza de relevancia constitucional, pues lo pretendido es la protección del derecho fundamental al debido proceso,

presuntamente vulnerado, la acción se instauró dentro de los seis meses contados desde el día siguiente de la ejecutoria, se agotaron los mecanismos de defensa judicial, la irregularidad procesal tiene incidencia en la decisión cuestionada, se expresaron de forma clara los hechos y argumentos y no se trata de una sentencia dictada en sede de tutela.

Así las cosas, se colige que la acción de tutela de la referencia es procedente, para discutir la sentencia del 13 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en el control inmediato de legalidad. En ese orden, la Subsección se ocupará de las causales específicas, que para el asunto bajo examen se centra en el análisis de los defectos fáctico y sustantivo, y en la transgresión del derecho fundamental al debido proceso de la parte accionante.

- Segundo problema jurídico

¿La corporación judicial accionada omitió valorar las pruebas que aportó el municipio de Castilla La Nueva en el medio de control inmediato de legalidad, específicamente, los antecedentes administrativos del acto administrativo analizado, y confrontar esa decisión con el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020 y, de esta forma, se encuentra configurada la transgresión del derecho invocado por la entidad territorial accionante?

III. Defecto fáctico

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el defecto fáctico se configura cuando el juez carece de apoyo probatorio que le permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Dicho defecto debe ser de tal entidad que sea ostensible, flagrante y manifiesto y adicionalmente debe tener una incidencia directa en la decisión.

La Corte Constitucional ha identificado dos dimensiones en las que puede presentarse defecto fáctico: 1) Una dimensión negativa que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su valoración y sin justificación da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Esta dimensión, comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez. 2) Una dimensión positiva, que se presenta generalmente cuando el juzgador aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas y al hacerlo el fallador desconoce la Constitución Política.

A pesar de lo expuesto, la intervención del juez de tutela, en relación con el manejo dado por el juez natural es, y debe ser, de carácter extremadamente reducido. En primer lugar, el respeto por el principio de autonomía judicial y el principio del juez natural, impiden que el juez constitucional realice un examen exhaustivo del material probatorio. Así, la Corte Constitucional, en sentencia T-055 de 1997, determinó que, en lo que hace al análisis del material probatorio, la

independencia judicial cobra mayor valor y trascendencia. Por tal razón, tampoco es procedente la acción constitucional, cuando se encamina a obtener una nueva valoración de la actividad evaluativa realizada por el juez que ordinariamente conoce de un asunto.

IV. Defecto sustantivo

En diferentes pronunciamientos⁵, la Corte ha denominado el defecto sustantivo como una condición de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Al respecto, ha señalado que se presenta por las siguientes razones⁶:

1. La decisión cuestionada se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto, bien sea, porque la norma empleada no se ajusta al caso, no se encuentra vigente por haber sido derogada, o ha sido declarada inconstitucional.
2. La interpretación o aplicación que se hace de la norma en el caso concreto, desconoce sentencias con efectos erga omnes que han definido su alcance.
3. Se fija el alcance de una norma desatendiendo otras disposiciones aplicables al caso y que son necesarias para efectuar una interpretación sistemática.
4. La norma pertinente es inobservada y, por ende, inaplicada.
5. Se aplica una norma que a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a ésta, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.
6. Evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
7. Insuficiencia en la sustentación o argumentación que afecte los derechos fundamentales.

V. Debido proceso en actuaciones judiciales

El artículo 29 de la Constitución Política determina que el debido proceso debe regir todas las actuaciones adelantadas bien sea en procesos judiciales o en trámites administrativos. Igualmente, indica que nadie podrá ser juzgado sino con fundamento en leyes preexistentes al acto imputado, ante autoridad judicial competente y de acuerdo con las formas propias de cada juicio.

Al respecto, es importante recordar que el debido proceso ha sido definido por la Corte Constitucional⁷ como el conjunto de garantías que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para proteger a una persona dentro del trámite de un proceso judicial

⁵ Ver entre otras, sentencias T-364 de 2009, T-189 de 2005, T-205 de 2004, T-800 de 2006, SU-159 de 2002.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

o administrativo, con el fin de lograr el respeto de sus derechos y la correcta administración de justicia.

El debido proceso en actuaciones judiciales comprende el derecho al juez natural, a la jurisdicción, a la defensa, a un proceso público, a la independencia e imparcialidad del juez, al respeto de las formas propias del proceso, a solicitar y controvertir pruebas, a evitar dilaciones injustificadas, entre otros derechos y garantías.

En el ámbito internacional también se ha dispuesto como derecho fundamental el debido proceso en actuaciones judiciales. En efecto, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en su artículo 26 establece el derecho a un proceso regular, enfocado en el derecho penal, de allí que se dispusiera que todo acusado es inocente hasta que se presuma lo contrario y se señalara que todas las personas acusadas de un delito tienen derecho ser escuchadas de forma imparcial y pública, a ser juzgadas por un tribunal preexistente y de acuerdo a leyes previamente fijadas.

A su vez, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969, en su artículo 14 regula las garantías con las que debe contar toda persona ante los tribunales y cortes de justicia, como son: la presunción de inocencia, independencia e imparcialidad de los jueces, debida información sobre la acusación, defensa, ser juzgado sin dilaciones, no ser obligado a declarar contra sí mismo, entre otras.

Igualmente, los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen las garantías judiciales que toda persona tiene en un proceso judicial y los principios de legalidad y retroactividad, según los cuales nadie puede ser condenado por delitos que para la época de su comisión no fueran señalados como tales ni le puede ser impuesta una pena más grave que la aplicable para la época de la comisión del delito. Además, hace referencia al principio de *in dubio pro reo*, al exponer que la persona condenada se beneficiará, si con posterioridad a un delito, la ley determina una pena menos grave.

Ahora bien, es importante aclarar que si bien es cierto los instrumentos internacionales han puesto mayor énfasis en las garantías judiciales dentro del proceso penal, debido a que por su naturaleza tienen una mayor afectación en bienes jurídicamente protegidos, no lo es menos que en todos los procesos y trámites, cualquiera que sea la jurisdicción encargada de su conocimiento, deben respetarse y garantizarse las garantías propias del debido proceso a todas las personas que en él intervienen.

Al respecto, el máximo tribunal constitucional⁸ ha señalado que el debido proceso en materia penal es más riguroso. Sin embargo, ello no implica que se desconozca en las demás áreas del derecho, sino que tiene diferentes matices

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-248/13. M.P.: Mauricio González Cuervo.

que conlleven a que su aplicación se efectúe de conformidad con las reglas propias de cada proceso.

Así las cosas, se concluye que el debido proceso judicial es un derecho fundamental del cual gozan todas las personas dentro de los procesos y actuaciones adelantadas ante los jueces de la república, que obliga a los administradores de justicia a respetar las garantías y los derechos fundamentales de las partes del proceso y de quienes que participen en él.

VI. Estudio de las inconformidades planteadas por la parte accionante

La Subsección anuncia desde ya que el Tribunal Administrativo del Meta, al proferir la sentencia del 13 de agosto de 2020, como el accionante lo aduce, incurrió en los defectos fáctico y sustantivo derivados de la omisión en la valoración de los antecedentes administrativos de la Resolución 220 de 2020, documentos que fueron aportados por la entidad territorial en el medio de control inmediato de legalidad, a partir de los cuales se evidencia que el municipio de Castilla La Nueva aplicó la medida prevista en el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020 y, en ese entendido, debió confrontarse con esta disposición y no con la prevista en el artículo 1.º del decreto legislativo mencionado, por lo que se configuró la transgresión del derecho fundamental al debido proceso, por las razones que pasarán a explicarse.

Al revisar la sentencia cuestionada, se encuentra que la autoridad judicial accionada determinó que la Resolución 220 del 13 de mayo de 2020 desbordó el contenido del Decreto Legislativo 580 de la misma anualidad porque fijó unos máximos superiores a los definidos en el artículo 1.º del Decreto para los subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios que pertenecen a los estratos 2 y 3 en el ente territorial, encontrándose insatisfechos los requisitos de conexidad y proporcionalidad entre la norma y la medida general adoptada por el ente territorial en desarrollo de aquella.

Sin embargo, contrario a lo definido por el Tribunal Administrativo del Meta, la revisión de los antecedentes administrativos y de la motivación de la Resolución 220 de 2020, permiten evidenciar que el municipio de Castilla La Nueva no otorgó subsidios en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en los términos de la habilitación prevista en el artículo 1.º del Decreto Legislativo, sino que asumió el pago parcial de las obligaciones correspondientes a los usuarios de la Empresa Aguas de Castilla S.A. E.S.P. de los estratos 1, 2 y 3 de su jurisdicción territorial, opción prevista en el artículo 2.º de la disposición citada.

En efecto, obra en el expediente el Acta del Consejo Municipal de Política Fiscal del 24 de abril de 2020, en la cual se dejó constancia de la reunión, en la que discutió y deliberó sobre la adopción de medidas, en desarrollo del Decreto 580 de 2020, en materia de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio de Castilla La Nueva, en la que se plantearon las dos posibilidades otorgadas por el Gobierno Nacional a las entidades territoriales, para mitigar y conjurar el impacto generado

por la pandemia de la COVID-19 referentes a los servicios públicos referidos. Así, fueron planteadas por parte del Consejo cinco distintas opciones que comprendieron, de un lado, al otorgamiento de subsidios, en los términos contenidos en el artículo 1.º del Decreto citado y, por otro, al cubrimiento del valor parcial de las facturaciones de los usuarios del municipio, eligiéndose la opción núm. 5, con la cual la entidad territorial asumiría el costo parcial de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, con una proyección de tres meses, para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, en porcentajes correspondientes al 80 %, 70 % y 60 %, en cada caso.

Asimismo, se tiene que en el Acuerdo núm. 008 del 12 de mayo de 2020, por medio del cual el Concejo Municipal otorgó facultades al alcalde del municipio de Castilla La Nueva, Meta, para realizar el pago parcial del costo de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de los usuarios de estratos 1, 2 y 3 de la entidad territorial, en su parte resolutive, se prevé lo siguiente:

*«**ARTÍCULO PRIMERO:** Facúltese al Alcalde Municipal de Castilla la Nueva, Meta, para que suscriba mediante acto administrativo y/o convenio interadministrativo con la Empresa de servicios Públicos Aguas de Castilla S.A. E.S.P. El pago parcial del valor no subsidiado de los servicios públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de los usuarios de estrato 1, 2 y 3 del Municipio de los periodos Abril (sic), Mayo (sic) y junio de año 2020.*

***PARÁGRAFO PRIMERO.** Los porcentajes de pago de servicio público de alcantarillado, agua y aseo para los usuarios del Municipio de Castilla la Nueva asumidos por la administración Municipal de forma parcial será, para estratos 1 en un 80%, el estrato 2 en un 70 % y el estrato 3 en un 60% de valor correspondiente al pago asumido por el usuario [...]*»

De la anterior transcripción, se extrae que la facultad conferida al alcalde fue para asumir el pago parcial del valor no subsidiado de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, de conformidad con la opción prevista en el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020. Asimismo, se avizora que en los considerandos de la Resolución 220 de 2020 se indica claramente que el municipio de Castilla La Nueva, luego del análisis y decisión del Consejo de Política Fiscal Municipal y, previa habilitación y autorización por parte del Concejo Municipal, asumiría el pago parcial del valor no subsidiado de la prestación de los servicios referidos, en los términos definidos en el decreto legislativo mencionado, sin que existiera duda en el hecho de que la decisión adoptada en la medida general por parte de la entidad territorial no se trata de la concesión o ampliación de los topes máximos de los subsidios fijados para los usuarios que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, sino que se refiere al pago parcial del valor de la facturación de los habitantes del municipio que se ubican en esa estratificación socioeconómica.

En ese entendido, la Subsección encuentra que, a pesar de que el Tribunal Administrativo del Meta, en el auto del 2 de junio de 2020, por medio del cual avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 220 del 13 de mayo de 2020, requirió al municipio de Castilla La Nueva, para que allegara los

antecedentes administrativos y que el alcalde del ente territorial los presentó en el término concedido, no los apreció y esa omisión conllevó a la aplicación equivocada de la norma general en que se fundamentó el acto administrativo objeto de control de legalidad, en el entendido que, como se explicó en precedencia, la confrontación de aquel debió hacerse con el artículo 2.º del Decreto 580 de 2020, al tratarse del beneficio previsto en esa disposición referente a que las entidades territoriales podían asumir el pago parcial o total de los servicios públicos de públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, como medida para conjurar el impacto y las consecuencias adversas generadas por la COVID-19.

Ahora bien, el Tribunal, en la contestación al requerimiento efectuado en esta sede, sostuvo que no era de recibo el planteamiento expuesto por el municipio sobre la indebida aplicación del artículo 1.º del Decreto 580 de 2020, dado que esta regulación debía aplicarse integralmente, en atención el principio de inescindibilidad normativa. No obstante, el anterior aserto no es de recibo, pues precisamente es el estudio global de dicha normativa la que permite, junto con las pruebas documentales antes referidas, evidenciar que el Gobierno creó dos medidas distintas, para beneficiar a los usuarios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo más vulnerables, que se vieron afectados económica y socialmente con la emergencia causada por la pandemia, una fijada en el artículo 1.º consistente en subsidios y otra señalada en el artículo 2.º para que las entidades territoriales asumieran total o parcialmente el pago de dichos servicios, opción esta última por la que optó el ahora accionante, como quedó explicado.

Así las cosas, se repara en que la corporación accionada, al abordar el estudio de la motivación del acto sometido a control, su congruencia con las normas generales y la concordancia con el principio de legalidad, debió valorar los antecedentes administrativos aportados por el ahora accionante frente al Decreto 580 de 2020, pero no lo hizo así. En esa medida, la Subsección considera que el Tribunal Administrativo del Meta incurrió en los defectos fáctico y sustantivo, el primero, por la omisión en la valoración probatoria y, el segundo, por la indebida aplicación de la norma que sirvió de fundamento al acto administrativo frente al cual se adelantó el medio de control inmediato de legalidad, por lo que se configura la transgresión del derecho fundamental al debido proceso del municipio de Castilla La Nueva.

Por lo tanto, se revocará la sentencia del 19 de octubre de 2020 proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, mediante la cual rechazó por improcedente la acción de tutela de la referencia y, en su lugar, se amparará el derecho fundamental al debido proceso del municipio de Castilla La Nueva. En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia del 13 de agosto de la anualidad pasada por el Tribunal Administrativo del Meta y se le ordenará que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia judicial, dicte una nueva decisión, de conformidad con lo aquí expuesto.

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

F A L L A

Primero: Revocar la sentencia de tutela del 19 de octubre de 2020 proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado, mediante la cual rechazó por improcedente la acción de tutela de la referencia y, en su lugar, amparar el derecho fundamental al debido proceso del municipio de Castilla La Nueva, cuya protección solicitó a través de la acción de tutela instaurada en contra del Tribunal Administrativo del Meta.

Segundo: Dejar sin efecto la providencia del 13 de agosto de 2020 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta y ordenar a la referida corporación que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia judicial, dicte una nueva decisión, en la que tenga en cuenta lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Cuarto: Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

Quinto: Registrar la presente providencia en el programa “SAMAI”.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firma electrónica

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firma electrónica

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firma electrónica

CONSTANCIA: Se deja constancia de que esta sentencia fue firmada electrónicamente por medio de la plataforma “SAMAI” que está amparada con código de seguridad, lo cual garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta del documento, de conformidad con lo ordenado en el artículo 186 del CPACA.