



Sentencia C-091-22

M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Expediente: D-14.197

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL CON EFECTOS RETROACTIVOS EL CONTROL AUTOMÁTICO E INTEGRAL SOBRE LOS FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL, POR VULNERAR EL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD

1. Norma acusada

LEY 2080 DE 2021

Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

Artículo 23. Adiciónese el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

'Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo,

ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.

Artículo 45. Adiciónese el artículo 185A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 185A. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente.

2. Cuando lo considere necesario para adoptar decisión, podrá decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

3. Vencido el término de traslado o el período probatorio, cuando a ello hubiere lugar, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia.

4. La sala de decisión proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo, que incluirá, entre

otros, el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva. Si encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo 137, así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia proferida en ejercicio del control automático se notificará personalmente a la contraloría, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable, y al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto; y por anotación en el estado, a los demás intervinientes y será susceptible de recurso de apelación que será decidido por salas especiales conformadas por la corporación competente, en caso de que el fallo de primera instancia sea proferido por el Consejo de Estado la apelación será resuelta por una sala especial diferente a aquella que tomó la decisión. La sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y se notificará en la forma dispuesta en el presente numeral.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción».

SEGUNDO. OTORGAR EFECTOS RETROACTIVOS a la presente sentencia a partir de la fecha de promulgación de la Ley 2080 de 2021 (25 de enero de 2021). En consecuencia:

i) El control judicial de los procesos de responsabilidad fiscal que se fallen a partir de la publicación de esta sentencia deberá regirse por las disposiciones vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021.

ii) En los procesos de control automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal que se encuentren en curso al momento de notificación de esta sentencia deberán ser declarados nulos de oficio o a petición de parte, y serán devueltos a la autoridad fiscal que profirió el fallo. Recibido el expediente, se deberá notificar nuevamente el fallo para que su eventual control judicial se lleve a cabo conforme las normas vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021.

iii) En los procesos de control judicial automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal que cuenten con sentencia ejecutoriada, los interesados podrán acudir a la autoridad judicial dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia para solicitar la nulidad del fallo y la devolución del expediente a la autoridad fiscal. Recibido este se procederá nuevamente a la notificación del fallo para que su eventual control judicial se lleve a cabo conforme las normas vigentes antes de la promulgación de la Ley 2080 de 2021. En estos casos la nulidad no procederá de oficio.

TERCERO. ORDENAR a la Contraloría General de la República que divulgue por un medio idóneo el contenido de esta sentencia entre las autoridades de control fiscal y las partes en los procesos judiciales de control automático e integral de fallos con responsabilidad fiscal vigentes al momento de notificación de esta sentencia.

CUARTO. EXHORTAR al Congreso de la República para que desarrolle nuevamente el artículo 267 de la Constitución teniendo en cuenta las consideraciones de esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte resolvió si el control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal, previsto en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad.

Antes de abordar el estudio de fondo, la Sala Plena examinó la aptitud sustantiva de la demanda. Al respecto, advirtió que en esta se sostuvo que el control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal confiere un beneficio injustificado a los responsables fiscales, al eximirlos de asumir las cargas propias del control judicial de los actos administrativos.

No obstante, con fundamento en *i)* el presunto desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad, que trae consigo el quebrantamiento del derecho fundamental al debido proceso; *ii)* las intervenciones allegadas durante el trámite y *iii)* las razones manifestadas por el Consejo de Estado para justificar en varias y reiteradas oportunidades la inaplicación de dichas normas en virtud de la excepción de inconstitucionalidad (derecho viviente), la Sala Plena constató que, en realidad, el mecanismo priva al responsable fiscal de varias garantías procesales propias del derecho de acción y del debido proceso. Tal es el caso de los derechos a formular la demanda, a pedir y controvertir pruebas, a solicitar la suspensión del acto, a presentar alegatos de conclusión y a solicitar la reparación del daño.

En este contexto, encontró que los artículos 22 del Decreto 2067 de 1991¹ y 46 de la Ley Estatutaria 270 de 1996² autorizan a la Corte a confrontar las normas acusadas con preceptos constitucionales no invocados en la demanda, si estos se encuentran íntimamente relacionados con los cargos propuestos. Además, determinó que la declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición, la cual hace tránsito a cosa juzgada absoluta, faculta a

¹ Artículo 22 del Decreto 2067 de 1991: «La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21. || La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso».

² Artículo 46 de la Ley Estatutaria 270 de 1996: «artículo 46. control integral y cosa juzgada constitucional. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución».

la Corte a extender el estudio de constitucionalidad de la disposición impugnada más allá de los argumentos desarrollados en el libelo.

Por lo anterior, la Sala estimó que la demanda era apta para emitir un pronunciamiento de fondo.

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Corte aplicó la metodología del juicio integrado de igualdad en un nivel de intensidad intermedia. Coligió que existía un tratamiento diferenciado entre los responsables fiscales y el resto de destinatarios de actos administrativos que carece de justificación constitucional. Señaló que el patrón de comparación estaba dado por la condición de justiciables, como ciudadanos destinatarios de actos administrativos susceptibles de ser controlados por la jurisdicción. También encontró que el trato diferenciado se concretaba en la manera disímil en que los responsables fiscales y los demás justiciables accedían a la administración de justicia. Según la demanda, unos tienen control automático e integral mientras que los otros deben demandar. Según el derecho viviente del Consejo Estado, la asimetría se traduce en que unos cuentan con todas las garantías procesales y los otros no. Finalmente, y siguiendo la metodología del juicio integrado, la Corte dijo que dicho tratamiento no estaba justificado porque si bien el control automático era efectivamente conducente para lograr los fines constitucionalmente importantes de la celeridad, la seguridad jurídica y la descongestión judicial (extraídos del trámite legislativo de la norma), lo cierto es que el grado de limitación de los derechos de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad y al debido proceso era desproporcionado en comparación con el nivel de satisfacción de dichos fines.

Esa conclusión llevó a la Corte a señalar que el legislador excedió el amplio margen de configuración en materia procesal, teniendo en cuenta las particularidades del Acto Legislativo 04 de 2019, que lo habilitó para que creara las etapas y términos de un trámite de control judicial especial de fallos fiscales, que no tarde más de un año y que garantice la recuperación oportuna del recurso público.

Por las anteriores razones la Sala plena declaró inexecutable los artículos demandados.

En cuanto la fórmula de decisión, la Corte determinó que el fallo debía tener efectos retroactivos hasta la fecha de promulgación de la Ley 2080 de 2021 (25 de enero de ese año). Para ello fijó las siguientes reglas: *i)* los fallos fiscales posteriores a esta sentencia se regirán por las normas de control judicial anteriores a la ley 2080 de 2021; *ii)* los procesos de control judicial que estén

en curso al momento de esta sentencia deberán ser declarados nulos de oficio o a petición de parte y devueltos a las contralorías de origen para que el fallo fiscal sea nuevamente notificado y su control se surta conforme a las normas anteriores a Ley 2080 de 2021; y *iii*) los procesos que estén fallados y ejecutoriados podrán ser declarados nulos solo a solicitud de parte, de tal forma que sean devueltos a la contraloría de rigen para que esta lleve a cabo una nueva notificación del fallo y su control se adelante de acuerdo con las normas anteriores a Ley 2080 de 2021. Al respecto, la Corte consideró necesario aclarar que tales efectos deben preferirse frente a los dispuestos en el fallo de unificación del Consejo de Estado dictado el 29 de junio de 2021.

Por último, se dispuso que la sentencia debía ser divulgada por las autoridades fiscales y se exhortó al Congreso para que desarrolle el artículo 267 de la Constitución dentro del margen de sus competencias.

4. Salvamentos o aclaraciones de voto

Las magistradas **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** y **DIANA FAJARDO RIVERA** salvaron el voto.

La magistrada **Paola Andrea Meneses Mosquera** salvó su voto por cuanto, a su juicio, la demanda no satisface los requisitos establecidos para adelantar el control de constitucionalidad y, en segundo término, porque el problema jurídico planteado en el escrito de demanda es completamente diferente al que fue efectivamente resuelto en el fallo.

En cuanto a lo primero, la magistrada recordó que el cargo de inconstitucionalidad admitido planteaba el desconocimiento del principio de la igualdad, reconocido en el artículo 13 superior. El postulado habría sido infringido como consecuencia del establecimiento de un conjunto de privilegios que favorecerían, sin razones constitucionalmente atendibles, a los sujetos declarados fiscalmente responsables. En concreto, según el argumento esbozado en la demanda, las normas censuradas otorgarían un tratamiento ventajoso a los condenados en los procesos de responsabilidad fiscal, que contrastaría con aquel que reciben las personas a las que se imponen sanciones de carácter económico mediante acto administrativo.

En criterio de la magistrada Meneses Mosquera, este planteamiento impide la realización del control de constitucionalidad de las normas demandadas con base en la pretendida infracción del principio de igualdad. De manera unánime, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que el control que se adelanta en estos casos parte del carácter relacional de la igualdad. En razón de este atributo, las demandas que se plantean con base en este

argumento deben satisfacer unos requisitos específicos que permiten establecer que, en efecto, el juicio de igualdad se lleva a cabo entre sujetos y situaciones que son materialmente comparables.

En el caso concreto, el cargo por violación de la igualdad planteado por el accionante se basa en la comparación de dos sujetos que se encuentran en situaciones completamente disímiles. Pues esta corporación ha establecido, de manera pacífica, que la responsabilidad fiscal tiene una naturaleza exclusivamente resarcitoria, lo que excluye de plano la posibilidad de atribuirle un carácter sancionatorio. Las sumas pecuniarias cuyo pago imponen los órganos de control fiscal únicamente persiguen el resarcimiento de los daños inferidos al erario. Esta circunstancia impide que los sujetos que han sido condenados en un proceso de responsabilidad fiscal puedan ser comparados con las personas a las que se ha impuesto una sanción económica en el marco de un procedimiento administrativo.

En razón de lo anterior, la demanda y la sentencia incurren en un error en la estructuración del tertium comparationis, pues cotejan sujetos que no son comparables. Por tal razón, la demanda carece de certeza —en la medida en que parte de una interpretación subjetiva del actor sobre las normas demandadas—, especificidad —toda vez que la demanda no cumple con los requisitos mínimos para la estructuración de un cargo por violación del derecho a la igualdad— y suficiencia —derivada de falta de certeza y especificidad de la demanda—.

El segundo motivo por el cual la magistrada Meneses Mosquera salvó su voto guarda relación con la evidente incongruencia entre los argumentos planteados en el escrito de demanda y aquellos que fueron tenidos en cuenta por la Sala Plena para declarar la inconstitucionalidad de las normas demandadas. Con fundamento en una errónea comprensión de la figura del derecho viviente, la Sala Plena acabó por analizar la constitucionalidad de las disposiciones a la luz del artículo 29 superior, pese a que el cargo formulado en la demanda planteaba el desconocimiento del artículo 13. Este proceder desconoce el carácter rogado de la justicia constitucional y, muy especialmente, la índole democrática que la Constitución ha atribuido al juicio de constitucionalidad que se adelanta por vía de acción pública.

Por su parte, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** explicó que, en su concepto, la demanda no permitía a la Corte Constitucional efectuar un pronunciamiento de fondo, por lo cual, debió acogerse una decisión inhibitoria. En este sentido, recordó que parte fundamental de la legitimidad de un Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la validez de las normas proferidas por el Congreso de la República, consiste en contar con una discusión pública profunda desde la ciudadanía, la academia, la

institucionalidad y, en general, todos los interesados; lo que solo es posible a partir de una demanda que formule, con claridad y suficiencia, un cuestionamiento de carácter constitucional. Solo así, el proceso de constitucionalidad es verdaderamente deliberativo y participativo, y permite adoptar decisiones tan trascendentales como invalidar lo decidido por el Congreso de la República.

En este caso, la demanda presentada para analizar el control automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal se enfocó en advertir que sus destinatarios recibían un trato privilegiado, porque, a diferencia de otros sujetos, quienes se declaran responsables fiscalmente no están obligados a asumir las cargas de acudir ante un juez. No obstante, el accionante no logró indicar con claridad a qué otros sujetos se refería y por qué estos eran comparables con los destinatarios de la norma, pues en algunas ocasiones mencionó a quienes eran absueltos en estos procesos de responsabilidad y en otras a quienes eran sancionados por el Estado en otro tipo de procesos, como disciplinarios o penales.

La dificultad que presentaba la demanda, afirmó la magistrada Fajardo Rivera, se hizo más evidente cuando la decisión de inexecutable que adoptó la Sala Plena no se fundamentó en el presunto trato privilegiado para los destinatarios de la regulación demandada, sino, por el contrario, en la violación al debido proceso que generaba la regulación para los mismos destinatarios. Esto es, el enfoque de la demanda se modificó completamente. Este cambio en el objeto de análisis obedeció a la intervención del Consejo de Estado; pero -al no hacer parte de la demanda- no se integró a la discusión pública. Ni la ciudadanía, ni la institucionalidad, ni, en general, los interesados, discutieron las disposiciones demandadas alrededor del debido proceso.

Finalmente, la Magistrada disidente reconoció que existen casos en los cuales la Corporación puede flexibilizar, correcta y justificadamente, las cargas de los ciudadanos que acuden a la acción de inconstitucionalidad, ante una evidente violación de derechos constitucionales y en virtud de su condición de guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución. No obstante, indicó que en este caso la presunta violación al debido proceso propuesta por el Consejo de Estado fue objeto de salvaguardas por esa misma Corporación, que ha aplicado la excepción de inconstitucionalidad. Por lo tanto, pronunciarse sobre ese cargo, ajeno a la demanda, no era imprescindible para guardar la supremacía de la Carta; y, por el contrario, mantenía abierto el horizonte para una discusión profunda, siempre que, en el futuro, una eventual demanda planteara el problema de constitucionalidad, abriendo así la deliberación participativa

amplia, que, según indicó, dota de mayor legitimidad a las decisiones del Tribunal.