



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL  
-Sala Plena-

SENTENCIA C-126 DE 2024

**Referencia:** Expediente D-15446

**Asunto:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”

**Demandante:** Julio José Orozco Orcasitas

**Magistrado ponente:**  
Vladimir Fernández Andrade

### Síntesis de la decisión

En el presente caso, la Corte revisó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 “[p]or medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. La norma en cuestión permite que, en

cualquier momento de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal que adelante la Contraloría General de la República, el Director de la actuación correspondiente pueda decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo de las personas jurídicas.

En ese sentido, el demandante argumentó la inconstitucionalidad del artículo 65 por dos razones, a saber: (i) que la norma demandada excede las competencias constitucionales de la Contraloría General de la República al permitir el control fiscal sobre sujetos que *no* son gestores fiscales; y (ii) que la norma acusada vulnera las garantías del derecho al debido proceso, en particular, al no permitir una defensa adecuada. Además, destaca el demandante que la decisión sobre el levantamiento del velo corporativo es adoptada por una entidad administrativa que actúa como juez y parte.

Con ocasión de los anteriores argumentos, la Sala Plena planteó dos problemas jurídicos: (i) si el artículo 65 sobrepasa las competencias constitucionales de la Contraloría al permitirle vincular al proceso de responsabilidad fiscal a terceros que *no* son gestores fiscales y (ii) si el diseño del artículo demandado desconoce las garantías mínimas al debido proceso respecto de terceros distintos de la(s) persona(s) jurídica(s) presuntamente responsable(s) y que se encuentra(en) vinculada(s) en el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

Sobre la primera cuestión, la Sala determinó que la gestión fiscal es fundamental para el control fiscal. Luego, no es posible realizar un control fiscal cuando el particular que se pretende vincular al proceso de responsabilidad fiscal *no* es un gestor fiscal. Respecto del segundo cuestionamiento y de acuerdo con el diseño particular de la disposición demandada, la Corte recordó la necesidad de garantizar la regla de imparcialidad e independencia, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, requiere de una clara separación entre las funciones jurisdiccionales y las funciones administrativas, así como la protección de las garantías del debido proceso de terceros distintos de la(s) persona(s) jurídica(s) presuntamente responsable(s) y que se encuentra(en) vinculada(s) en el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal.

Con base en estas consideraciones, la Corte declaró inconstitucional el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, debido a que este artículo: (i) desborda las competencias de la Contraloría al aplicar el control fiscal sobre quienes *no* tengan la condición de gestores fiscales; y (ii) no permite garantizar las reglas

de imparcialidad e independencia, ni el derecho a la defensa con lo que se desconoce el debido proceso constitucional.

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y, en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Julio José Orozco Orcasitas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 “por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

#### A. La norma demandada

2. A continuación, se transcribe el texto de la norma demandada:

*“LEY 2195 DE 2022*

*(enero 18)*

*Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022*

*por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.*

*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,*

*DECRETA:*

*(...)*

*ARTÍCULO 65. DESESTIMACIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA PARA EL CONTROL FISCAL. En cualquier momento de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal que adelante la Contraloría General de la República, si de las pruebas recaudadas se considera necesario establecer el beneficiario real de las operaciones o transacciones realizadas por personas jurídicas presuntamente responsables, el Director de la actuación correspondiente podrá decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo con el fin de identificar a los controlantes, socios,*

*aportantes o beneficiarios reales, y de determinar si procede su vinculación como presuntos responsables al proceso, en cualquiera de los siguientes eventos:*

- 1. Cuando se cuente con serios indicios de que la acción u omisión atribuida a la persona jurídica, haya sido producida por causa o con ocasión de las actuaciones de estos sujetos;*
- 2. Cuando la persona jurídica promueva o se halle en estado de insolvencia o liquidación, y ponga en riesgo el resarcimiento del patrimonio público afectado;*
- 3. Cuando la lesión al patrimonio público o a la afectación de intereses patrimoniales de naturaleza pública, se haya generado por explotación o apropiación de bienes o recursos públicos en beneficio de terceros.*

*Igualmente, cuando se requiera para el ejercicio de sus funciones y ante la inminencia de pérdida de recursos públicos, el jefe de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República podrá decretar el levantamiento del velo corporativo en los términos señalados en el presente artículo.*

*La orden impartida por el competente tendrá control jurisdiccional previo a su práctica por parte del Contralor General de la República o del Director de Información, Análisis y Reacción Inmediata, conforme a sus atribuciones contenidas en el artículo 105 del Decreto 403 de 2020, el cual deberá surtirse en el término máximo de 10 días y en el que se analizará, entre otras, su pertinencia, necesidad y proporcionalidad.*

*PARÁGRAFO 1o. El anterior trámite no será necesario en los casos establecidos en los artículos 125 y 126 del Decreto-ley 403 de 2020, para la vinculación directa al proceso de quienes, como gestores fiscales, servidores públicos o particulares, participen, concurren, incidan o contribuyan directa e indirectamente en la producción del daño fiscal.*

*PARÁGRAFO 2o. Esta facultad es exclusiva de la Contraloría General de la República. El Contralor General de la República desarrollará los términos en que serán ejercidas estas competencias”.*

## **B. La demanda**

3. El demandante indica que el artículo 65 es inconstitucional por dos razones: (i) que desconoce la competencia de la Contraloría General de la Nación consagrada en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política; y (ii) que vulnera los artículos 4, 14, 29, 90, 100, 113, 116, 117, 121 y 333 de la Constitución Política, considerando que la norma afecta derechos y garantías en cabeza de los socios y accionistas.

4. *Primer cargo. La disposición acusada desconoce la competencia de la Contraloría General de la República (artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política).* El actor señala que, en virtud de la norma demandada, el ente de control fiscal ostenta “un poder que desborda el ámbito de sus atribuciones constitucionales”<sup>1</sup>, ya que, en un proceso de responsabilidad fiscal, mediante la práctica de un medio probatorio denominado “desestimación de la personalidad jurídica para el control fiscal”, el ente de control puede “ordenar que se desconozca la diferenciación jurídica e incomunicación patrimonial que existe entre una persona jurídica de derecho privado y sus socios o accionistas”<sup>2</sup>.

5. Para el accionante, esa potestad conduce a ejercer control fiscal respecto de un particular que *no* desarrolla gestión fiscal y además contraría la jurisprudencia constitucional, en particular, la sentencia C – 438 de 2022, en la que la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 2195 de 2022.

6. *Segundo cargo. La disposición acusada desconoce los derechos y garantías en cabeza de los socios y accionistas (artículos 4, 14, 29, 90, 100, 113, 116, 117, 121 y 333 de la Constitución Política).* El demandante sostiene que, al levantar el velo corporativo como prueba en un caso de responsabilidad fiscal, la Contraloría General de la República identifica a personas de derecho privado que *no* están bajo su control y vigilancia. Para el actor, esta actuación afecta de manera objetiva y subjetiva<sup>3</sup> el derecho fundamental al debido proceso de los socios y accionistas de esas sociedades.

7. Adicionalmente, el accionante argumenta que una sociedad una vez está constituida, es una persona jurídica distinta de los accionistas. Por ende, el velo corporativo se convierte en una parte esencial del contrato de sociedad y, solo el juez competente puede “disponer de su disección, excepción, cambio, enervamiento de sus efectos o incluso de su sanción”<sup>4</sup>. En este sentido, el demandante precisa que la Contraloría General de la República *no* es el juez competente para levantar el velo corporativo, al no tener competencia para actuar frente a particulares que *no* están bajo su control y vigilancia y al no cumplir con las garantías propias del debido proceso.

---

<sup>1</sup> Expediente digital. Archivos. Demanda ciudadana del 4 de septiembre de 2023. Pág. 30.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem. Pág. 31.

<sup>4</sup> Expediente digital. Archivos. Demanda ciudadana del 4 de septiembre de 2023. Pág. 34.

8. En opinión del demandante, el ordenamiento jurídico establece “debidos procesos que en sede judicial y gobernados por leyes sustanciales y procesales preexistentes, resultan ser los indicados y expeditos para enjuiciar la responsabilidad civil del particular que atente contra los intereses patrimoniales del estado”<sup>5</sup>. Así, precisa que la norma acusada vulnera el debido proceso, “tanto en las etapas de indagación preliminar como en el proceso en forma, en un rito procedimental que es exclusivamente resarcitorio, no sancionatorio, y que, frente a ese particular, resulta completamente huérfano de sus garantías y desconocedor de sus derechos”<sup>6</sup>.

### C. Intervenciones

9. Durante el término procesal<sup>7</sup> se recibieron oportunamente nueve escritos de intervención<sup>8</sup>, cuyo contenido se reseña a continuación:

Interviniente	Resumen	Solicitud
<b>Instituto Colombiano de Derecho Procesal<sup>9</sup></b>	La norma acusada desconoce el derecho de contradicción de los afectados <sup>10</sup> . Asimismo, en virtud del principio de independencia e imparcialidad de las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales <sup>11</sup> , el artículo 65 demandado es inconstitucional por las siguientes razones: (i) traslada al ente de control fiscal facultades que deberían ser competencia de las autoridades judiciales, sin claridad y precisión necesaria respecto a	Inexequibilidad

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 42.

<sup>6</sup> Ibidem. Pág. 43.

<sup>7</sup> De acuerdo con la Secretaría General, el proceso se fijó en lista a partir de las 8:00 am del 28 de septiembre de 2023 y por el término de 10 días. Expediente digital. Archivos. Constancia Secretaría General fijación en lista del 28 de septiembre de 2023.

<sup>8</sup> De acuerdo con los registros de la Secretaría General de esta corporación, se recibieron las siguientes intervenciones: i) el 9 de octubre de 2023 se recibió la intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal; y, ii) el 11 de octubre de 2023 se recibieron las intervenciones de la Universidad Externado de Colombia, de la Universidad de Cartagena, del ciudadano Harold Sua Montaña, de la Universidad Libre de Colombia, del Semillero de Derecho Societario de la Universidad de Los Andes, del ciudadano Iván Darío Gómez Lee, de la Contraloría General de la República y del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas.

<sup>9</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal del 9 de octubre de 2023.

<sup>10</sup> Según el interviniente, ese desconocimiento se presenta, a pesar de que la norma acusada dispone “*algunas condiciones para ejercer la facultad del levantamiento del velo corporativo, tales como como la existencia de serios indicios de responsabilidad o la inminencia de pérdida de recursos públicos*”. Expediente digital. Archivos. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal del 9 de octubre de 2023. Pág. 3.

<sup>11</sup> Frente al principio de independencia e imparcialidad el interviniente cita el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 y las Sentencias C – 156 de 2013 y C – 030 de 2023.

Interviniente	Resumen	Solicitud
	la forma en la que se interfieren derechos <sup>12</sup> ; (ii) permite que el ente de control fiscal ejerza funciones jurisdiccionales sin controles adecuados <sup>13</sup> , lo que puede comprometer la imparcialidad e independencia de sus decisiones; (iii) los parámetros mediante los cuales se ejerce la potestad alegada no garantizan un criterio claro y coherente, en razón a que los cuatro eventos previstos en la norma para el levantamiento del velo corporativo permiten interpretaciones extensivas <sup>14</sup> ; (iv) no asegura el derecho de defensa y contradicción de los afectados y (v) desconoce la confianza legítima que tienen las personas respecto de las actuaciones del Estado, como administrador de justicia y “para el ejercicio de otras actividades en sociedad” <sup>15</sup> .	
<b>Universidad Externado de Colombia</b> <sup>16</sup>	La norma acusada prevé la desestimación de la personalidad jurídica <sup>17</sup> como un medio de prueba en la responsabilidad fiscal y no como un fin al que se arriba como consecuencia de un proceso que	Inexequibilidad o

<sup>12</sup> En relación con este punto, el interviniente cita la Sentencia C – 318 de 2023 para afirmar que la norma acusada, interpretada en el ámbito de la normativa de la vigilancia y el control fiscal, “no permite garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de la potestad de “desestimación de la personalidad jurídica para el control fiscal”. Expediente digital. Archivos. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal del 9 de octubre de 2023. Pág. 5.

<sup>13</sup> Al respecto, el interviniente hace referencia al control jurisdiccional previo, pero aclara que dicho control lo ejerce el mismo Contralor General de la República o el Director de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República. Adicionalmente, indica que la independencia y objetividad se podría ver afectada ya que el Contralor General de la República es quien determina los términos en que serán ejercidas las competencias para la desestimación de la personalidad jurídica para el control fiscal.

<sup>14</sup> Respecto a los cuatro eventos que regula la norma demandada para el levantamiento del velo corporativo, el interviniente menciona lo siguiente: i) en el “Escenario 1 (serios indicios de acción u omisión)” se vulnera el debido proceso, al permitir el ejercicio de la potestad alegada con sustento únicamente en “serios indicios” sin admitir el derecho de contradicción; ii) en el “Escenario 2 (estado de insolvencia o liquidación de la persona jurídica)” se presenta una situación potencialmente discriminatoria o, al menos, arbitraria, al aplicar la potestad alegada con sustento en el estado financiero de una entidad; iii) en el “Escenario 3 (lesión al patrimonio público en beneficio de terceros)”, teniendo en cuenta que la potestad alegada podría ser practicada desde la indagación preliminar, esta supondría una facultad excesiva, en tanto que podría proceder con base en meros indicios o evidencia circunstancial sobre la lesión del patrimonio público en beneficio de terceros; y, iv) en el “Escenario 4 (ejercicio de funciones de DIARI)” se presenta un desconocimiento al derecho de contradicción que no se justifica con la urgencia o necesidad de actuar en casos donde la pérdida de recursos públicos es inminente, pues en cualquier actuación administrativa debe existir un debido proceso.

<sup>15</sup> El interviniente menciona como actividades en sociedad, “la libertad de iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de los límites del bien común”. Expediente digital. Archivos. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal del 9 de octubre de 2023. Pág. 9.

<sup>16</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad Externado de Colombia del 11 de octubre de 2023.

<sup>17</sup> Frente al concepto de desestimación de la personalidad jurídica, en términos generales, el interviniente sostiene que corresponde “a la eliminación de uno o varios de los efectos que produce la personificación jurídica (...) y particularmente el efecto de la separación o división patrimonial”. Considera es una herramienta que acarrea la imputación de obligaciones “de cualquier fuente, de la persona jurídica a quienes la conforman (...), ello con la finalidad de aplicar principios superiores, lo que denota, sin duda, su carácter excepcional y la naturaleza judicial de dicha determinación”. Señala que la desestimación debe obedecer a una previsión normativa que establezca que, en ciertas circunstancias, ante la necesidad de justicia y sobreponiéndose a la seguridad jurídica “meramente formal”, el juez tiene la facultad de prescindir de la personalidad jurídica con el fin de imputar obligaciones a los miembros que la componen. La regla general es la personalidad jurídica con la totalidad de sus efectos y, la excepción, “como última alternativa”, su desestimación en casos concretos y

Interviniente	Resumen	Solicitud
	<p>garantice un debido proceso a las personas jurídicas involucradas y a sus beneficiarios reales. El levantamiento del velo corporativo en la disposición demandada tiene carácter administrativo, de manera que el Legislador señaló esa competencia “alejándose de la jurisprudencia en esta materia”<sup>18</sup>. Las funciones jurisdiccionales dispuestas en la norma demandada son cuestionables al establecer en <i>una sola entidad</i> los roles de juez y parte. De conformidad con la Sentencia C-030 de 2023<sup>19</sup>, es inconstitucional atribuir funciones jurisdiccionales al ente de control fiscal, sin precisar su ámbito de aplicación, sin darle al interesado la posibilidad de controvertir la decisión y al establecer “<i>una indebida mezcla de funciones que terminan sustrayendo al poder judicial</i>”<sup>20</sup> con la desestimación de la personalidad jurídica. Adicionalmente, la función jurisdiccional es ejecutada por los mismos funcionarios que conocerán los recursos que se interpongan contra las decisiones administrativas que se tomen en los procesos de responsabilidad fiscal, lo que desconoce la independencia judicial. El artículo 65 y el artículo 105 del Decreto 403 de 2020 otorgan funciones jurisdiccionales a los funcionarios y no al ente de control fiscal<sup>21</sup>.</p>	<p>exequibilidad condicionada del artículo 65 bajo el entendido de que “se cumplan los requisitos establecidos en la Carta Política, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en la Jurisprudencia Constitucional”<sup>22</sup></p>
<p><b>Universidad de Cartagena</b><sup>23</sup></p>	<p>La Constitución concede a la Contraloría la facultad de ejercer control en casos donde los intereses públicos y los derechos se encuentran en riesgo; “[e]sto incluye la posibilidad de actuar en situaciones excepcionales donde una entidad legal se utiliza con fines</p>	<p>Exequibilidad</p>

con una aplicación restrictiva por parte de los jueces. Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad Externado de Colombia del 11 de octubre de 2023. Pág. 5 y 6.

<sup>18</sup> Ibidem. Pág. 7.

<sup>19</sup> Según el interviniente, a la demanda de la referencia es aplicable la Sentencia C-030 de 2023, “[p]or resultar prácticamente una situación análoga a la que se presentó en materia de funciones jurisdiccionales de la PGN, esto respecto de las que confiere el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 de la CGR”. Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad Externado de Colombia del 11 de octubre de 2023. Pág. 10.

<sup>20</sup> Ibidem. Pág. 13.

<sup>21</sup> Además de lo expuesto, la interviniente plantea tres argumentos adicionales. En *primer lugar*, señala que la desestimación de la personalidad jurídica, como sinónimo o modalidad del levantamiento del velo corporativo, parte de la constitución o utilización de la persona jurídica, con el fin de eludir el cumplimiento de una norma o la responsabilidad que le corresponde a quienes componen la persona jurídica, por lo que “*la desestimación procede casi que exclusivamente en los casos de fraude a la ley*”. Sostiene que la personificación jurídica produce unos efectos “*de importancia manifiesta*”, por lo que su desestimación implica un asunto serio que debe ser desarrollado con la mayor diligencia por parte del Legislador. Así, considera que el ordenamiento jurídico por vía de “*criterios normativos objetivamente predispuestos*”, debe establecer la desestimación de la personalidad jurídica y los requisitos para su aplicación; lo que a su juicio no se cumple en la norma acusada. En *segundo lugar*, sostiene que el artículo 65 vincula al proceso de responsabilidad fiscal a sujetos que no tienen la calidad de gestores fiscales y, que en virtud de los artículos 3° y 4° de la Ley 610 de 2000 <sup>3</sup>actualmente vigentes como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 124 y siguientes del Decreto 403 de 2020, adoptada en la Sentencia C-090 de 2022<sup>4</sup>, ese tipo de responsabilidad sólo aplica a personas que tienen dicha calidad o que manejan recursos públicos. En *tercer lugar*, indica que las funciones jurisdiccionales del ente de control fiscal reglamentadas en el Decreto Ley 403 de 2020, se dirigen exclusivamente al aseguramiento de la prueba, lo que significa que “*se parte del supuesto de pruebas ya existentes y no por practicar*”. Esto, a juicio del interviniente, genera la inconstitucionalidad del artículo 65 acusado, pues la función jurisdiccional que contempla “*va más allá de la norma en que pretende fundarse*”. Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad Externado de Colombia del 11 de octubre de 2023. Pág. 2, 3 y 8.

<sup>22</sup> Ibidem. Pág. 14.

<sup>23</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad de Cartagena del 11 de octubre de 2023.

Interviniente	Resumen	Solicitud
	fraudulentos o abusivos, como se menciona en la sentencia C-865/04 <sup>24</sup> . El rol del ente de control fiscal en la desestimación de la personalidad jurídica <sup>25</sup> está vinculado a la defensa de los intereses y patrimonio público, y a la prevención del fraude y el abuso del derecho.	
<p style="text-align: center;"><b>Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre<sup>26</sup></b></p>	<p>El derecho comercial comparado admite el levantamiento del velo corporativo “cuando haya evidencia de actos de farsa, fachada y fraude a terceros”<sup>27</sup>, por lo que su ejecución es restringida, a solicitud de una parte agraviada y posterior a una investigación “estructurada”<sup>28</sup>. No es aceptable que el mismo órgano de control que investiga y juzga la responsabilidad fiscal de las personas jurídicas, sea quien desestime su personería. La Contraloría, antes de practicar la prueba debe solicitar a los jueces societarios el levantamiento con el fin de asegurar el debido proceso y el derecho a la personalidad jurídica. Al ser una medida excepcional, la solicitud de levantamiento del velo corporativo debe ser estructurada y no a partir de meros indicios, como lo permite la norma que se demanda. Agrega que el artículo 65, salvo el inciso primero, es inconstitucional porque: (i) desconoce el debido proceso; (ii) es impreciso y vago; y (iii) contiene una concentración excesiva de funciones a cargo de la Contraloría, quien “fungiría como <i>instructor</i> del levantamiento del velo y <i>juez</i> natural de la persona jurídica”<sup>29</sup>, función que actualmente conoce a prevención otro juez de la República.</p>	<p>Exequibilidad condicionada del inciso primero del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, bajo el entendido que “dentro del procedimiento administrativo fiscal el levantamiento del velo corporativo será una prueba válida para decretar y practicar solo hasta que previamente el director del proceso de responsabilidad fiscal inicie una demanda para la desestimación de la personería ante el juez natural que corresponda y conforme a las reglas de procedimiento civil y societario vigentes”.</p>

<sup>24</sup> Ibidem. Pág. 8.

<sup>25</sup> Respecto a la figura de levantamiento del velo corporativo como mecanismo para evitar el abuso del derecho y el fraude a la ley, y garantizar la buena fe, los derechos de los acreedores, el derecho de la competencia y las reglas de la contratación, la interviniente hace referencia a los artículos 830 del Código de Comercio, el artículo 37 de la Ley 142 de 1994, los artículos 61 y 82 de la Ley 1116 de 2006, el artículo 42 de la Ley 1258 de 2008 y el Decreto 1749 de 2011. Así como a las Sentencias C-865 de 2004, C-237 de 2014, C-207 de 2019 y SU-631 de 2017.

<sup>26</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención de la Universidad Libre del 11 de octubre de 2023.

<sup>27</sup> Ibidem. Pág. 11 y 12.

<sup>28</sup> Ibidem. Pág. 12.

<sup>29</sup> Ibidem. Pág. 17.

Interviniente	Resumen	Solicitud
		Inexequibilidad del resto del artículo 65.
Semillero de Investigación en Derecho Societario de la Universidad de los Andes <sup>30</sup>	La norma acusada elimina mediante la desestimación de la personalidad jurídica dos presupuestos esenciales del derecho de asociación: (i) la limitación de responsabilidad y (ii) “la personificación jurídica independiente de las sociedades sin la rigurosidad que dicha sanción requiere, en detrimento del artículo 38 Superior” <sup>31</sup> . Asimismo, desconoce la garantía de la separación patrimonial entre los socios y la sociedad, mediante “un simple medio de prueba” <sup>32</sup> , la autonomía de la persona jurídica y priva a la sociedad y al Estado del mecanismo para fortalecer el crecimiento y el desarrollo económico y social. En la norma acusada se acepta la imposición de una sanción pecuniaria no resarcitoria <sup>33</sup> , aunque la circunstancia que le da lugar sea una actuación maliciosa que no se agota con el debido proceso. En caso de que no prospere la pretensión de inexequibilidad de la norma, se solicita el condicionamiento, en tanto que la única interpretación de la norma demandada sería la del levantamiento del velo corporativo como prueba en el que se debería delimitar el ámbito de aplicación del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 y el numeral 3 del artículo 10 de la Ley 610 de 2000 <sup>34</sup> , pues con ambas normas se lograría obtener la información de la identidad de controlantes y beneficiarios reales, pero mediante mecanismos distintos <sup>35</sup> .	Inexequibilidad en subsidio, exequibilidad condicionada
Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas <sup>36</sup>	Con la norma demandada los derechos se someten al criterio subjetivo de un funcionario. La remisión que esta hace al artículo 105 del Decreto 403 de 2020, en el cual se dispone un control para autorizar la práctica y aseguramiento de pruebas, limita a la sociedad para que pueda cuestionar judicialmente la legalidad del acto que ordena la desestimación de la personalidad jurídica y, en consecuencia, el levantamiento del velo corporativo. El párrafo	Inexequibilidad en subsidio, exequibilidad condicionada para que se condicione la aplicación de

<sup>30</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del Semillero de Investigación en Derecho Societario de la Universidad de los Andes del 11 de octubre de 2023.

<sup>31</sup> Ibidem. Pág. 3.

<sup>32</sup> Ibidem. Pág. 5.

<sup>33</sup> En relación con la naturaleza sancionatoria del levantamiento del velo corporativo el interviniente cita el oficio 220-075300 de 2021 de la Superintendencia de Sociedades, en el cual se indica la Sentencia C-865 de 2004.

<sup>34</sup> El interviniente se refiere a la siguiente norma: “Artículo 10. Policía judicial. Los servidores de las contralorías que realicen funciones de investigación o de indagación, o que estén comisionados para la práctica de pruebas en el proceso de responsabilidad fiscal, tienen el carácter de autoridad de policía judicial. Para este efecto, además de las funciones previstas en el Código de Procedimiento Penal, tendrán las siguientes: (...) 3. Solicitar información a entidades oficiales o particulares en procura de datos que interesen para solicitar la iniciación del proceso de responsabilidad fiscal o para las indagaciones o investigaciones en trámite, inclusive para lograr la identificación de bienes de las personas comprometidas en los hechos generadores de daño patrimonial al Estado, sin que al respecto les sea oponible reserva alguna”.

<sup>35</sup> Concretamente, el interviniente señala que “los supuestos de hecho, el ámbito temporal y la entidad encargada de manejar la prueba son radicalmente diferentes entre ambas normas”. Expediente digital. Archivos. Intervención del Semillero de Investigación en Derecho Societario de la Universidad de Los Andes del 11 de octubre de 2023. Pág. 13.

<sup>36</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas del 11 de octubre de 2023.

Interviniente	Resumen	Solicitud
	segundo del artículo 65 establece la facultad del contralor de reglamentar el levantamiento de velo corporativo y la desestimación de la personalidad jurídica, lo que afecta garantías constitucionales, en tanto que, mediante un acto administrativo, se establecerían límites al ejercicio de los derechos fundamentales. Por lo demás, el artículo 65 no dispuso garantías al derecho de contradicción y defensa, con lo que viola el debido proceso y permite una restricción desproporcionada a las libertades individuales.	los efectos procedimentales, a que se expida una reglamentación que garantice el derecho de contradicción, defensa y debido proceso <sup>37</sup>
<b>Contraloría General de la República<sup>38</sup></b>	Los argumentos del accionante “constituyen meras afirmaciones” <sup>39</sup> . La demanda carece de certeza, especificidad y suficiencia, pues el demandante parte de “una distorsión del enunciado legal” <sup>40</sup> al cotejarlo con la Constitución Política, y falla en determinar cómo el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 “afecta” <sup>41</sup> la norma superior. La discusión sobre el levantamiento del velo corporativo no se concentra en si ello es viable, sino en establecer si este es conveniente y, en caso de serlo, definir claramente respecto de qué intereses, en qué circunstancias y por medio de qué mecanismos es posible hacerlo. Como fundamentos del levantamiento del velo corporativo <sup>42</sup> se destacan, entre otros <sup>43</sup> : la prohibición de defraudar acreedores utilizando estrategias jurídicas, <i>prima facie</i> , lícitas; el deber de reparar los daños causados a terceros; y “la necesidad de	Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

<sup>37</sup> Expediente Digital. Archivos. Intervención del Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas. Pág. 9.

<sup>38</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención de la Contraloría General de la República del 11 de octubre de 2023.

<sup>39</sup> La interviniente señala que las afirmaciones planteadas por el accionante no cuentan con sustento y “*están afincadas sobre un evidente desconocimiento en las materias propias de: i) la vigilancia y el control fiscal como función pública ejercida por la Contraloría General de la República; ii) la figura del levantamiento del velo corporativo y la facultad que el ordenamiento jurídico le ha concedido, de manera excepcional, a las autoridades judiciales y administrativas*”. Expediente digital. Archivos. Intervención de la Contraloría General de la República del 11 de octubre de 2023. Pág. 6.

<sup>40</sup> Ibidem. Pág. 7.

<sup>41</sup> Ibidem. Pág. 7.

<sup>42</sup> La interviniente también hace referencia a los efectos del levantamiento del velo corporativo, los cuales pueden variar caso a caso: i) “*la posibilidad de que los socios respondan, de forma ilimitada, por obligaciones contraídas por la sociedad o emanadas de su responsabilidad, más allá de lo que el tipo societario establece, de modo que los socios son llamados a responder con su propio patrimonio por obligaciones sociales insolutas*”; ii) “*la imposibilidad de hacer valer el reconocimiento de una persona jurídica distinta de los asociados para evaluar, en sede de responsabilidad, quién debe responder y en qué grado, de acuerdo con la participación en la realización de la conducta abusiva*”; y iii) “*la nulidad de la actuación de la sociedad para dejar sin efectos la decisión con la que se materializó el abuso y/o el fraude*”.

<sup>43</sup> Adicionalmente, la interviniente destaca los siguientes fundamentos de la teoría del levantamiento del velo corporativo: “• *El hecho de que el peso relativo de los derechos de los acreedores podría ser mayor que el asignado al derecho de protección del patrimonio de los socios o accionistas a través de la personalidad jurídica de la sociedad. (...) • La prohibición de abusar del derecho de asociación. • La prohibición de utilizar la sociedad-persona jurídica como un simple instrumento por parte del accionista que la controla. (...) • La necesidad de conferir coherencia al ordenamiento jurídico. • La teoría de la apariencia. • La necesidad de evitar que la sociedad se utilice como medio para ejecutar acciones antijurídicas de cualquier naturaleza*”. Expediente digital. Archivos. Intervención de la Contraloría General de la República del 11 de octubre de 2023. Pág. 9.

Interviniente	Resumen	Solicitud
	<p>salvaguardar el interés público de forma tal que el legislador sería autónomo para definir los supuestos del levantamiento del velo corporativo<sup>44</sup>. Así, la norma demandada es constitucional porque su objetivo es “alcanzar, de manera efectiva, el resarcimiento del daño patrimonial al Estado, previo cumplimiento de unos rigurosos requisitos”<sup>45</sup>. Esta también protege el patrimonio de la empresa, al verse afectado con las conductas fraudulentas de sus controlantes, socios y/o aportantes.</p> <p>Si bien el artículo 267 superior encuadra la función pública asignada a la Contraloría en la gestión fiscal, “en manera alguna es menos cierto que uno de los principios fundamentales del Estado es la prevalencia del interés general y que, una de las herramientas para alcanzar su concreción, está precisamente en la protección del patrimonio público y de todo tipo de recursos públicos cuya misión ha sido entregada a la Contraloría General de la República”<sup>46</sup>. Los particulares que sean gestores fiscales, directos o indirectos<sup>47</sup>, están sometidos a los principios y reglas aplicables a los servidores públicos; por lo que la norma no busca transgredir el ánimo societario sino determinar quiénes son “los verdaderos presuntos responsables fiscales (beneficiarios reales de las operaciones o transacciones)”<sup>48</sup>.</p> <p>El artículo 65 no le otorga a la Contraloría funciones jurisdiccionales, pues la medida se refiere a un medio de prueba que, previo a su práctica, requiere control jurisdiccional; motivo por el cual, no vulnera el derecho al juez natural, no genera la nulidad, ineficacia o declaratoria de incumplimiento. La norma acusada no desconoce el derecho al debido proceso, pues según el artículo 32 de la Ley 610 de 2000, los vinculados a los procesos de responsabilidad fiscal tienen la posibilidad de controvertir el decreto de prueba de levantamiento del velo corporativo.</p>	
<p><b>Ciudadano Iván Darío Gómez Lee<sup>49</sup></b></p>	<p>La norma no busca desvirtuar la ficción de las personas jurídicas, sino indagar información con el fin de vincular a los presuntos responsables fiscales. Las funciones de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República – DIARI, están delimitadas a asuntos de prevención y formulación de alertas, lo que se enmarca en los lineamientos de la Sentencia C-140 de 2020<sup>50</sup>. El párrafo segundo del artículo 65 dispone que la facultad de levantamiento es exclusiva de la Contraloría General de la República y, por lo tanto, excluye a las Contralorías Territoriales. La desestimación de la personería jurídica o levantamiento del velo corporativo es una sanción societaria de</p>	<p>Exequibilidad</p>

<sup>44</sup> Ibidem. Pág. 9.

<sup>45</sup> Ibidem. Pág. 14.

<sup>46</sup> Ibidem. Pág. 20.

<sup>47</sup> En relación con la gestión fiscal directa e indirecta la interviniente cita la Sentencia C-438 de 2022.

<sup>48</sup> Ibidem. Pág. 25.

<sup>49</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del ciudadano Iván Darío Gómez Lee del 11 de octubre de 2023.

<sup>49</sup> Ibidem. Pág. 14.

<sup>50</sup> El interviniente señala que mediante la Sentencia C-140 de 2020, la Corte declaró exequible el Acto Legislativo 04 de 2019.

Interviniente	Resumen	Solicitud
	<p>carácter extraordinario, diferente a la finalidad establecida en la norma acusada, esto es: “identificar a los controlantes, socios, aportantes o beneficiarios reales en una determinada actuación, con el fin de determinar la procedencia de que ellos sean vinculados al proceso, o, excepcionalmente, cuando se requiera para el ejercicio de las funciones de la DIARI ante la inminencia de la pérdida de recursos públicos”<sup>51</sup>. La interpretación del artículo 65 debe realizarse a la luz del inciso cuarto del artículo 267 Superior y de los principios del artículo 3 del Decreto Ley 403 de 2020, particularmente, el principio de oponibilidad de la información que señala que al ente de control fiscal no le puede ser oponible reserva alguna en ejercicio de sus funciones de control. El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 consagra la facultad de vinculación al proceso de responsabilidad fiscal de quienes contribuyan a causar el daño patrimonial, siempre que sean gestores fiscales y exista un nexo de causalidad.</p>	
<p><b>Harold Eduardo Sua Montaña</b><sup>52</sup></p>	<p>La facultad de decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo y el sometimiento de esa decisión a una autoridad perteneciente a la misma entidad han sido reprochados por la Corte Constitucional. Adicionalmente, el levantamiento del velo corporativo es competencia de la Superintendencia de Sociedades, y los sujetos afectados con esa decisión no cuentan con una oportunidad procesal para ejercer su derecho de contradicción y defensa en el marco del debido proceso<sup>53</sup>.</p>	<p>Inexequibilidad de dos expresiones del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022<sup>54</sup> y Exequibilidad condicionada del resto de la norma en el entendido que permita al órgano de control tener como prueba en el proceso de responsabilidad fiscal, el levantamiento de velo corporativo ordenado por la Superintendencia de Sociedades o quien haga sus veces<sup>55</sup>.</p>

<sup>51</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del ciudadano Iván Darío Gómez Lee del 11 de octubre de 2023. Pág. 6 y 7.

<sup>52</sup> Expediente digital. Archivos. Intervención del ciudadano Harold Sua Montaña del 11 de octubre de 2023.

<sup>53</sup> Según el interviniente, la situación que se presenta con la norma acusada presenta los mismos defectos procesales que conllevaron a la declaratoria de inexequibilidad del control automático e integral de fallos de responsabilidad fiscal, mediante la Sentencia C-091 de 2022.

<sup>54</sup> A saber: i) “por parte del Contralor General de la República o del Director de Información, Análisis y Reacción Inmediata, conforme a sus atribuciones contenidas en el artículo 105 del Decreto Ley 403 de 2020, el cual deberá surtirse en el término máximo de 10 días y en el que se analizará, entre otras, su pertinencia, necesidad y proporcionalidad” y ii) “[e]l Contralor General de la República desarrollará los términos en que serán ejercidas estas competencias”.

<sup>55</sup> Adicionalmente, el interviniente menciona respecto a la solicitud de declaratoria de exequibilidad condicionada, que la norma acusada “ha de regir hasta cuando el Congreso de la República materialice las garantías de imparcialidad objetiva y ser oído establecidas en el numeral 1 del artículo 8 de la Convención

Tabla 1. Resumen de las intervenciones expediente D-15446

## D. Concepto de la Procuradora General de la Nación

10. La Procuradora General de la Nación considera que la norma cuestionada debe ser declarada *inexequible*. Señala que el Legislador cuenta con una amplia libertad para la regulación del procedimiento de control fiscal<sup>56</sup>; sin embargo, esta no es absoluta al estar limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, siempre que sean acordes con las garantías constitucionales. En su concepto, la norma demandada no supera un juicio de razonabilidad, ya que esta “persigue una finalidad prohibida por la Constitución a través de una medida innecesaria y desproporcionada”<sup>57</sup>.

11. Indica que mediante la Sentencia C-438 de 2022 la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 37 de la misma ley, por desconocimiento de la naturaleza de la responsabilidad fiscal dispuesta en la Constitución Política<sup>58</sup>, al proceder frente a personas que *no* ostentan la calidad de gestores fiscales. En este sentido, para la Procuraduría, la norma demandada establece una herramienta para desarrollar una tipología de responsabilidad fiscal contraria a la Constitución Política, en razón a que busca perseguir a individuos relacionados con una persona jurídica “que no tienen capacidad decisoria frente a bienes o recursos públicos, en tanto la habilitación legal, administrativa o contractual que asigna su manejo reposa sobre el ente moral, es decir, un sujeto jurídicamente distinto a aquellos considerados de forma particular que ostentan la calidad de gestor fiscal”<sup>59</sup>.

12. Igualmente, el concepto de la Procuradora General de la Nación sostiene que la medida incumple el requisito de necesidad, en tanto que los bienes y recursos públicos pueden ser protegidos mediante otros mecanismos<sup>60</sup>. Agrega que el levantamiento del velo corporativo restringe la libertad de empresa, por lo que “su operación debe ser proporcional a la satisfacción de los fines superiores perseguidos a fin de no restringir dichas prerrogativas fundamentales injustificadamente”<sup>61</sup>. El artículo 65 no garantiza de forma razonable bienes

---

*Americana sobre Derechos Humanos*”. Expediente digital. Archivos. Intervención del ciudadano Harold Sua Montaña del 11 de octubre de 2023. Pág. 3.

<sup>56</sup> Al respecto, el Ministerio Público hace referencia a los artículos 114, 119, 150 (numerales 1 y 2), 267 y 268 de la Constitución. También cita las Sentencias C-1648 de 2000 y C-279 de 2013.

<sup>57</sup> *Ibidem*. Pág. 3.

<sup>58</sup> El Ministerio Público hace referencia a los artículos 119, 267, 268-5 y 272 Superiores.

<sup>59</sup> *Ibidem*. Pág. 4.

<sup>60</sup> Al respecto, el Ministerio Público señala la acción penal y los medios de control contencioso administrativos.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Pág. 4 y 5.

constitucionales al no corresponder el ejercicio de un control fiscal contra personas que *no* tienen la condición de gestores fiscales. En consecuencia, el Ministerio Público solicita la “inexequibilidad del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022”.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **A. Competencia**

13. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

### **B. Metodología de la decisión**

14. La Sala Plena seguirá la siguiente metodología de decisión para resolver la demanda objeto de estudio. En primer lugar, examinará si los cargos formulados por el demandante son aptos y permiten adelantar un control constitucional. En caso de concluir su aptitud, la Sala estudiará si la norma demandada vulnera los contenidos constitucionales invocados en la demanda.

### **C. Cuestión previa. Estudio de aptitud de la demanda**

15. Teniendo en cuenta que, por una parte, la demanda fue admitida en aplicación del principio *pro actione* —según el cual “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos mínimos de argumentación] se resuelva a favor del accionante” — y, por otra parte, que la Contraloría General de la República argumentó que la demanda presentada por el ciudadano Julio José Orozco Orcasitas no cumple con esos requisitos argumentativos mínimos y solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo, a continuación la Sala examinará el cumplimiento de estos requisitos, con el fin de verificar si son aptos para habilitar un estudio de fondo.

16. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece los requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, este artículo indica que la demanda debe ser presentada por escrito y señalar: (i) las normas demandadas; (ii) los preceptos constitucionales que se consideran infringidos;

(iii) el motivo por el cual la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda; y (iv) las razones por las cuales esos textos se estiman vulnerados.

17. En relación con las razones de inconstitucionalidad, la Corte ha considerado que el demandante debe asumir una *carga mínima* que le permita a la Sala: (i) comprender cuál es el problema constitucional que se alega; y (ii) materializar el estudio correspondiente. En este sentido, las razones que sustentan la solicitud de inconstitucionalidad deben ser<sup>62</sup>: (i) *claras*, es decir, la demanda debe seguir un hilo conductor lógico y coherente que permita comprender su contenido; (ii) *ciertas*, lo que significa que la demanda debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente, y no sobre simples deducciones hechas por el actor, encaminadas a establecer proposiciones inexistentes que no han sido previstas por el Legislador; (iii) *específicas*, de manera que se debe definir con precisión la forma en la que la disposición acusada vulnera la Constitución Política; (iv) *pertinentes*, pues el reproche debe ser constitucional y no con base argumentos que son formulados a partir de consideraciones legales y/o doctrinales; y (v) *suficientes*, de modo que la demanda debe persuadir sobre la posible inconstitucionalidad de la norma.

18. Ahora bien, la existencia de estos requisitos mínimos no puede llevar a desconocer el carácter de la acción pública de inconstitucionalidad, al tratarse de una manifestación del derecho de participación ciudadana. Por ello, el estudio de admisibilidad de la demanda debe atender al principio *pro actione*, de tal suerte que, ante la duda sobre la admisibilidad de la demanda, la incertidumbre deba resolverse a favor de un pronunciamiento de fondo y no de la inhibición<sup>63</sup>.

19. Con fundamento en estas consideraciones, a continuación, la Sala Plena examinará la aptitud sustancial de los cargos formulados por el demandante.

20. Estudio de aptitud del “*primer cargo*”, esto es, que “la disposición acusada desconoce la competencia de la Contraloría General de la República (artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política)”. El demandante considera que el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 vulnera los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política que establecen la competencia constitucional atribuida a la Contraloría General de la República. A su juicio, tal norma no atiende a lo establecido en la Sentencia C-438 de 2022, pues la Contraloría no

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional, Auto 288 de 2001 y Sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004 y C-980 de 2005.

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-380 de 2023, C-461 de 2023, C-064 de 2018, C-101 de 2018 entre otras.

tiene competencia para ejercer control fiscal sobre particulares que *no* tienen la calidad de gestores fiscales.

21. Para la Corte el reproche propuesto cumple con los requisitos mínimos para suscitar un pronunciamiento de fondo. En efecto, la Sala encuentra que el cargo es *claro*. El hilo argumentativo es claro y coherente, pues se comprende el sustento del cargo (*v.gr.* sentencia C-438 de 2022) y permite identificar una posible contradicción entre la norma demandada y los preceptos constitucionales invocados, relacionados con la competencia de la Contraloría General de la República. Así mismo, el cargo *cierto*, pues el cargo se refiere a una norma concreta a la que se le atribuye un alcance plausible y objetivo. Por su parte, el cargo es *específico* al plantear una contradicción concreta entre la norma demandada y la competencia constitucional de la Contraloría General de la República, establecida en los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política. Igualmente, el reproche es *pertinente*, en tanto que se construye a partir de argumentos de índole constitucional. Finalmente, es *suficiente*, en considerando que el actor presentó todos los argumentos que sustentan una presunta transgresión de la Constitución, por parte de una disposición que regula la posibilidad que tiene el ente de control fiscal de decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo (durante la indagación preliminar o en el proceso de responsabilidad fiscal) y, genera una duda mínima acerca de la constitucionalidad de la norma. Por consiguiente, la Sala considera que el cargo cumple con los requisitos mínimos de aptitud para pronunciarse de fondo sobre el primer cargo planteado en la demanda.

22. Estudio de aptitud del *segundo cargo*, esto es, que “la disposición acusada desconoce los derechos y garantías en cabeza de los socios y accionistas (artículos 4, 14, 29, 90, 100, 113, 116, 117, 121 y 333 de la Constitución Política)”. El demandante destaca que el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 vulnera el derecho al debido proceso. Según la demanda, el levantamiento del velo corporativo desconoce el derecho al debido proceso, debió a que el ente de control fiscal actúa como juez y parte, lo que además afecta el derecho a la defensa del sujeto pasivo, como componente esencial de la garantía fundamental al debido proceso, quien no puede defenderse de la misma forma que en el ámbito judicial.

23. La Corte considera que el cargo cumple con los requisitos mínimos para generar un pronunciamiento de fondo, respecto de la presunta violación a los artículos 4, 14, 29 y 116 de la Constitución Política. En este sentido, la Sala encuentra que el cargo es *claro*, pues se logra comprender la acusación del

demandante al afirmar que el levantamiento del velo corporativo sería realizado por una entidad que actuaría como juez y parte, lo que a su juicio afecta las garantías del derecho de defensa de sujetos diferentes (terceros) de la persona presuntamente responsable. El cargo es *cierto*, al surgir del contenido real y objetivo de la norma acusada y, es *específico*, al plantear una contradicción concreta entre la norma demandada y la garantía al debido proceso de los socios y accionistas de una sociedad. El reproche es *pertinente*, pues se basa en una acusación de índole constitucional, sin mediar argumentos de naturaleza legal o doctrinal. Finalmente, es *suficiente*, ya que el actor presentó todos los argumentos que sustentan la presunta transgresión de la Constitución Política por parte de una norma que permite al ente de control fiscal actuar como juez y parte al decretar el levantamiento del velo corporativo, lo que desconoce garantías propias del debido proceso. En suma, el cargo logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma; por consiguiente, la Sala considera que el segundo cargo propuesto cumple con los requisitos de aptitud mínimos para pronunciarse de fondo respecto de las disposiciones constitucionales mencionadas.

#### **D. Planteamiento de los problemas jurídicos y estructura de la decisión**

24. A partir de la demanda de inconstitucionalidad y de las intervenciones allegadas al presente proceso, la Corte Constitucional deberá resolver dos cuestiones jurídicas: (i) ¿el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 excede las competencias constitucionales de la Contraloría General República al otorgarle la facultad de vincular en el proceso de responsabilidad fiscal a terceros que *no* tienen la calidad de gestores fiscales?; y (ii) ¿el diseño legislativo del artículo 65 desconoce las garantías mínimas del derecho al debido proceso para sujetos distintos (*terceros*) de la persona jurídica presuntamente responsable?

25. Para resolver los dos problemas jurídicos planteados, la Sala Plena (i) reiterará el precedente constitucional en materia de gestión, control y responsabilidad fiscal, en relación con la habilitación a la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal, conforme a lo establecido en la sentencia C-438 de 2022; (ii) se referirá a las garantías mínimas del derecho al debido proceso y el control fiscal; (iii) establecerá el contenido y alcance de la disposición acusada; y (iv) finalmente, resolverá el caso concreto.

(i) *La gestión, control y responsabilidad fiscal, en relación con la habilitación a la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal. Reiteración de jurisprudencia (sentencia C-438 de 2022)*

26. El artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019, le otorga a la Contraloría General de la República la función de ejercer vigilancia y control fiscal sobre la administración pública y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos. El *control fiscal* que ejerce la Contraloría General de la República puede ser de dos formas: (i) control fiscal posterior y selectivo, el cual es obligatorio; y (ii) control fiscal preventivo y concomitante, el cual es de carácter excepcional y facultativo.

27. Esta Corporación ha establecido que el control fiscal tiene por objeto garantizar que las actividades relacionadas con los recursos públicos se ajusten a los mandatos constitucionales y legales. Para ello, la Contraloría utiliza herramientas de control financiero, legal, de gestión, y de resultados, así como la revisión de cuentas y la evaluación del control interno. Estos mecanismos permiten verificar si los recursos públicos están siendo administrados de manera eficiente, eficaz y conforme a los principios de transparencia y legalidad<sup>64</sup>.

28. *La gestión fiscal*, por su parte, es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejan y administran bienes y recursos públicos, con el fin de garantizar su adecuado manejo<sup>65</sup>. Esta gestión [fiscal] es ejercida por servidores públicos o personas de derecho privado que se denominan gestores fiscales. El gestor fiscal es, por definición, la entidad pública o privada que maneja recursos públicos, ya sea a través de servidores públicos o quienes tengan control jurídico sobre dichos bienes. Esto incluye a los responsables del gasto, planeación, presupuesto, pagos y otros, así como a particulares que tengan poder de decisión sobre bienes del Estado. Además, comprende a los directivos y otras personas cuyas decisiones afecten la gestión fiscal, así como a los contratistas y particulares que puedan ser responsables por daños al patrimonio del Estado.

29. En ese sentido, “(...) *son gestores fiscales, y en caso de que se produzca un daño al patrimonio público, presuntos responsables fiscalmente, los*

---

<sup>64</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-586 de 1995.

<sup>65</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2022.

*servidores públicos y/o los particulares que por habilitación legal, administrativa o contractual manejen o administren bienes y recursos públicos y que tengan capacidad decisoria frente a los mismos por haber sido dispuestos a su cargo*”<sup>66</sup>. En razón a ello, indistintamente de la condición pública o privada del ejecutor o del poder jurídico o fuente de la cual se derivan las obligaciones fiscalizadoras, es la *gestión fiscal* la que constituye el elemento decisivo y determinante de las responsabilidades inherentes al recibo, percepción, recaudo, administración, gestión, disposición o destinación de dichos bienes o recursos de naturaleza pública<sup>67</sup>”.

30. En esta línea, la jurisprudencia constitucional permite establecer que la gestión fiscal es un elemento esencial para el control fiscal (y, en consecuencia, para los procesos de responsabilidad fiscal). Pues a través de primero se define el alcance y propósito de este último. La Contraloría no puede cumplir su función sin evaluar cómo los gestores fiscales administran los recursos públicos, pues es precisamente en dicha gestión donde surgen las posibles situaciones que justifican el control fiscal. En otras palabras, el control fiscal, en sus modalidades posterior y selectivo, así como preventivo y concomitante, solo puede ejercerse sobre quienes ostenten la calidad de *gestores fiscales*.

31. En la sentencia C-840 de 2001, la Corte estableció que la Contraloría debe realizar un control fiscal selectivo, enfocándose solo en los servidores públicos que ejercen gestión fiscal y excluyendo a otros servidores. Posteriormente, la sentencia C-832 de 2002 señaló que la responsabilidad solo puede derivarse del examen de la gestión fiscal, el cual incluye la evaluación financiera de gestión y resultados, basándose en principios de eficiencia, equidad, economía y valoración de costos ambientales. Por su parte, la sentencia C-140 de 2020 señaló que la intención de implementar un control preventivo y concomitante (a través del seguimiento permanente de los recursos públicos y paralelo de la gestión fiscal) tiene como base advertir al gestor fiscal sobre un riesgo de materialización de un daño patrimonial.

32. Finalmente, en la sentencia C-438 de 2022, esta Corporación precisó que la vigilancia y el control fiscal se ejerce sobre la gestión de esa naturaleza que realizan los servidores públicos y personas de derecho privado que tienen la calidad de *gestores fiscales*, no siendo extensible este control a quienes *no* son gestores fiscales. En consecuencia, la gestión fiscal habilita el control fiscal, de

---

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-438 de 2022.

manera que este control no se aplica a particulares, si estos *no* tienen la calidad o condición de gestor fiscal.

(ii) *Las garantías mínimas del debido proceso, el control fiscal y el levantamiento del velo corporativo*

33. El artículo 116 de la Constitución Política permite la asignación excepcional de funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado los siguientes aspectos: (i) la asignación de la función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas debe ser *excepcional*, ya que la Rama Judicial es quien, en principio, ejerce esa función; (ii) la función debe estar contenida en una norma con fuerza material de ley; (iii) la función jurisdiccional debe ser definida por el Legislador de manera *clara y precisa*, de tal forma que esta función se encuentre plenamente delimitada; y (iv) esa atribución no comprende la facultad de investigar ni juzgar delitos<sup>68</sup>.

34. En esta línea, el artículo 8 de la Ley 270 de 1996 indica que el asunto que resuelva la autoridad administrativa debe ser resuelto de manera “*adecuada y eficaz*”. Esto implica que, al momento de atribuir funciones jurisdiccionales, se requiere: (i) la existencia de un mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que interviene el órgano; y (ii) el derecho al acceso de juez competente y de las garantías suficientes de independencia e imparcialidad del juzgador.

35. En esta línea, esta corporación ha establecido que la garantía de *independencia e imparcialidad* es fundamental para proteger el derecho al debido proceso, el cual es uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho<sup>69</sup>. La imparcialidad del juzgador implica garantizar el derecho a la defensa de las personas y la igualdad procesal; nada serviría que se establezcan reglas para el desarrollo de un proceso, si la decisión ya está tomada desde el principio.

---

<sup>68</sup> Asimismo, los artículos 8 y 13 de la Ley 270 de 1996, desarrollaron el ejercicio de la función judicial por parte de autoridades administrativas al exigir: (i) que esta recaiga sobre asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por este tipo de autoridades en forma “adecuada y eficaz”; (ii) que la ley señale “las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes”; (iii) que esa asignación opere respecto de conflictos entre particulares y (iv) que, en ningún caso, se les permita “realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal”.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 2023.

36. Particularmente, en la sentencia C-030 de 2023, la Corte Constitucional indicó que la garantía de la independencia y la imparcialidad de las autoridades que ejercen funciones jurisdiccionales es un requisito para la asignación de esas competencias. El ámbito jurisdiccional debe garantizar que el juzgador sea imparcial, independiente, sometido al derecho y no a órdenes de superiores o influencias externas e inamovible.

37. En esa misma sentencia, la Corte indicó que la *regla de estricta imparcialidad e independencia* es el fundamento para que las autoridades administrativas ejerzan funciones jurisdiccionales. En ese sentido, para asegurar su cumplimiento, la sentencia C-030 de 2023 estableció los parámetros para estudiar la constitucionalidad de una norma que otorga competencias judiciales a una autoridad administrativa, así: (i) la norma será constitucional si es posible separar claramente las funciones jurisdiccionales de las administrativas sin riesgo de interferencia; (ii) la norma será inconstitucional si ambas funciones están tan conectadas que *no* se pueden separar ni evitar interferencias; y (iii) si hay riesgo de confusión o interferencia, pero es superable en la práctica y jurídicamente, la norma será constitucional con la condición de eliminar esos riesgos.

38. Además de la regla de estricta imparcialidad e independencia para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, el derecho al debido proceso se compone de varias garantías que deben respetarse en todo proceso administrativo o judicial<sup>70</sup>. Así mismo, se trata de un derecho instrumental que incluye varias protecciones para las personas y es la base del derecho procesal.

39. En este sentido, el derecho al debido proceso implica que un procedimiento debe desarrollarse conforme a los *parámetros mínimos* que garanticen una adecuada defensa. De esta forma, el derecho está integrado por varios elementos esenciales como: (i) la designación de un juez natural e *imparcial*; (ii) la oportunidad de presentar y controvertir pruebas; (iii) la posibilidad de ser oído durante *toda* la actuación; (iv) la notificación oportuna

---

<sup>70</sup> El debido proceso es un conjunto de garantías que sujetan la actuación del Estado y de los particulares a *reglas predeterminadas*, las cuales rigen la resolución de un conflicto o la determinación de una situación jurídica. La sentencia C-029 de 2021 explicó que el debido proceso (artículo 29 superior) comprende el conjunto de garantías que tienen como propósito “(...) *sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados*”. Este es uno de los pilares del Estado Social de Derecho, pues protege las libertades ciudadanas y opera como un contrapeso al poder del Estado”. Ver, también Corte Constitucional, sentencias C-341 de 2014 y C-029 de 2021.

y de conformidad con la ley; (v) una actuación sin dilaciones injustificadas; (vi) la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (vii) actuación adelantada por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (viii) a gozar de la presunción de inocencia; (ix) la posibilidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción; (x) solicitar, aportar y controvertir pruebas, (xi) impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso<sup>71</sup>.

40. Por otro lado, la Contraloría cuenta con dos tipos de controles, uno posterior y selectivo; y, otro concomitante y preventivo el cual es de carácter excepcional. Ambos controles tienen propósitos diferentes. Este último control (v.gr. concomitante y preventivo) es de carácter *no vinculante*, no implica una coadministración sobre las decisiones del gestor fiscal; se desarrolla en el marco de una advertencia que permite que este continúe su actividad sin que ello constituya un prejuzgamiento. Este tipo de control tiene la finalidad proteger el patrimonio público, a través del seguimiento permanente de los bienes, fondos o recursos públicos, y se manifiesta a través de una advertencia al gestor fiscal cuando se configure alguna de las siguientes situaciones: trascendencia social, alto impacto ambiental y alta connotación económica<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> En la sentencia C-491 de 1996 la Corte precisó que “[l]a garantía constitucional del debido proceso incluye, como elemento determinante, el de la obligatoriedad de las formas propias de cada juicio. Se trata de asegurar que, en todos los trámites judiciales o administrativos, se apliquen las normas previamente definidas por la ley para el tipo de asunto materia de examen, con el objeto de que quien acude a los jueces -o a la administración, en su caso-, o es llamado por ellos, no sea sorprendido por nuevas disposiciones, ni sea tratado de manera diferente a aquella en que lo son quienes se encuentran en sus mismas circunstancias. Se preserva así el valor de la seguridad jurídica y se hacen valer los postulados de la justicia y de la igualdad ante la ley”. Asimismo, el ámbito de aplicación el debido proceso “se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental”. Ver, Corte Constitucional, sentencias C-491 de 1996, C-1189 de 2005 y C-034 de 2014.

<sup>72</sup> Contraloría General de la República. Concepto GR-OJ-016-2023. La Corte Constitucional en sentencia C-140 de 2020 estableció que la norma que implementó el control fiscal concomitante y preventivo era constitucional ya que *no implicaba una coadministración ni un prejuzgamiento*, sino que permitía que la Contraloría General de la República ofreciera una advertencia al gestor fiscal en caso de existencia de un riesgo inminente que pueda materializar un daño al patrimonio del Estado. El artículo 57 del Decreto Ley 403 de 2020 y el artículo 11 Resolución Reglamentaria Organizacional REG-ORG 0762 de 2020 (REG-ORG 0762 de 2020) de la Contraloría General de la República, establecen que la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) y las Contralorías Delegadas Generales o Sectoriales, deben realizar un seguimiento permanente a los recursos públicos a través de acceso y análisis de información ; control social ; control interno; acciones de seguimiento y acompañamiento en las instancias de asesoría, coordinación, planeación y decisión; y asistencia a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación . En caso de que la DIARI, la Contraloría delegada o Sectorial, determine que existen indicios sobre un riesgo significativo o sistemático de afectación o pérdida de recursos públicos deberá determinar si la Contraloría General de la República debe emitir una advertencia o debe iniciar un proceso de control fiscal posterior y selectivo.

41. El control fiscal preventivo y concomitante tiene como objetivo el seguimiento permanente de los recursos para determinar si se advierte al gestor fiscal sobre el riesgo de daño al patrimonio público, o sí es necesario iniciar un proceso de responsabilidad fiscal. Este control *no* está diseñado para juzgar o prejuzgar al gestor fiscal y, en este proceso, cuyo propósito es la prevención - en principio- no es necesario prever reglas sobre el ejercicio del derecho de defensa.

42. Por su parte, el control posterior, en el marco del proceso de responsabilidad fiscal, puede ejercerse de dos formas: (i) a través de un proceso verbal sumario que se rige por el artículo 98 de la Ley 1474 de 2011 o (ii) mediante el proceso ordinario que se encuentra regulado en la Ley 610 de 2000; el que procede cuando se cumplen los elementos de la responsabilidad fiscal, esto es: (i) una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, (ii) un daño patrimonial al Estado; y (iii) un nexo causal entre los elementos anteriores<sup>73</sup>.

43. Particularmente, el proceso de responsabilidad fiscal tiene una etapa pre procesal conocida como la *indagación preliminar*. Esta es aquella encaminada a determinar la posibilidad de promover la acción fiscal por parte del ente de control fiscal. En esta etapa se busca establecer la existencia del daño patrimonial al Estado por el manejo indebido, inapropiado o ineficiente de los recursos públicos<sup>74</sup>. Durante esta etapa, el implicado puede rendir la exposición libre y espontánea<sup>75</sup>. Una vez el ente de control fiscal tiene certeza del daño e indicios serios sobre los posibles autores del mismo, inicia el proceso de responsabilidad fiscal mediante la expedición del correspondiente auto de apertura.

44. El control fiscal posterior se desarrolla para determinar la *responsabilidad fiscal* de los sujetos que ejercen gestión fiscal y, en caso de ser procedente, ordenar el resarcimiento de los daños<sup>76</sup> ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense

---

<sup>73</sup> Artículo 5 de la Ley 610 de 2000.

<sup>74</sup> Gómez Lee Iván Darío. (2021). *Fundamentos de la Responsabilidad Fiscal en Colombia*. Tirant Lo blanch. página 77.

<sup>75</sup> El artículo 42 de la Ley 610 de 2000.

<sup>76</sup> Ver, entre otros, artículos 4 y 47 de la Ley 610 de 2000.

el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal<sup>77</sup>. Por ello, este proceso debe asegurar todas las garantías propias del derecho al debido proceso, en particular, el derecho a la defensa, el derecho a ser oído y a intervenir activamente en el proceso, directamente o a través de apoderado, a presentar y controvertir pruebas, a interponer recursos, a la publicidad del proceso, entre otros<sup>78</sup>.

45. *El levantamiento del “velo corporativo”*. Por último, el derecho de asociación permite que una o más personas se asocien para desarrollar una actividad económica lícita y repartir utilidades. En ese sentido, se reconoce una personalidad jurídica, esto es, una aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones. Así, una vez la sociedad está constituida, se entiende que “forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados”<sup>79</sup> y conforma un patrimonio jurídico separado de los socios, puede adquirir bienes y derechos y contraer obligaciones, es prenda común de los acreedores, entre otros<sup>80</sup>.

46. En esta línea, la sociedad al ser una entidad jurídica separada y distinta de sus socios o accionistas, limita su responsabilidad. Por ende, el velo corporativo se constituye un beneficio para los accionistas y se refiere a la separación jurídica y financiera entre una sociedad y sus socios o accionistas, debido a que se limita la responsabilidad ante las deudas o litigios de la sociedad.

47. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la figura del velo corporativo no es absoluta al encontrar sus límites en: (i) la prohibición de abuso del derecho, (ii) la protección de los derechos ajenos, en virtud del principio de buena fe, (iii) lo establecido por las normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad, entre otros<sup>81</sup>, siendo posible acudir a la figura de

---

<sup>77</sup> Asunto que fue analizado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-840 de 2001.

<sup>78</sup> De hecho, la necesidad de que el proceso de responsabilidad fiscal deba garantizar el debido proceso, está dispuesta por el Legislador en el artículo 2 de la Ley 601 de 2000 que reconoce expresamente el debido proceso como un principio orientador de la acción fiscal.

<sup>79</sup> Inciso segundo del artículo 98 del Código de Comercio.

<sup>80</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia Radicado n° 05001 31 03 013 2001 00115 01 (SC2837-2018)

<sup>81</sup> En la Sentencia C-865 de 2004, la Corte señaló que en “la Carta Política, existen restricciones que tienen origen expreso en el texto de la Constitución, **tales como, la prohibición de su uso abusivo y el respeto de los derechos ajenos (C.P. art. 95-1)**. De igual manera, **existen otros límites que se originan de la aplicación del denominado bloque de constitucionalidad por vía de interpretación, de conformidad con lo previsto en el numeral 2° del artículo 93 de la Carta Fundamental**, según el cual: “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Así mismo, la Corte indicó que “doctrina como la teoría del levantamiento del velo

desestimación de la persona jurídica, también conocida como levantamiento de velo corporativo.

48. El Consejo de Estado<sup>82</sup> y la Corte Suprema de Justicia<sup>83</sup> también han abordado este asunto. El levantamiento del velo corporativo permite desestimar la separación legal entre una entidad y sus miembros cuando se utiliza la persona jurídica para fines fraudulentos o ilegales. Según el Consejo de Estado, esta figura se utiliza para descubrir los verdaderos intereses detrás de la persona jurídica<sup>84</sup>. La Corte Suprema<sup>85</sup> ha destacado que el levantamiento del velo corporativo permite responsabilizar directamente a socios y administradores por actos perjudiciales o defraudatorios, y determinar el beneficiario real de las actividades corporativas. En el mismo sentido, la Superintendencia de Sociedades también ha destacado que esta medida enfrenta eficazmente el uso indebido de la personalidad jurídica para intereses personales, protegiendo los derechos de terceros<sup>86</sup>.

49. “El levantamiento del velo corporativo no es otra cosa que el desconocimiento de la limitación de la responsabilidad que tienen los socios o accionistas frente a la sociedad y terceros, al hacerlos responsables directos frente a las obligaciones de la persona jurídica”<sup>87</sup>. Así pues, se trata de una medida jurídica excepcional y restringida; solo se puede aplicar en casos

---

corporativo o “*disregard of the legal entity*” o “*piercing the corporate veil*” cuya finalidad es desconocer la limitación de la responsabilidad de los asociados al monto de sus aportaciones, en circunstancias excepcionales ligadas a la utilización defraudatoria del beneficio de la separación. Al respecto, ha sostenido la doctrina: “El ente hermético se abre siempre que surja o se perciba un asomo de mala fe, fraude, abuso del derecho o simulación. Así mismo cuando se forma para burlar el ordenamiento jurídico, o si después de constituida con arreglo a la ley se desvía de su finalidad, o la persona es utilizada para actos o propósitos ilícitos, se configura el ejercicio anormal de un derecho que merece correctivos para que no persista el abuso”. Posteriormente, la Corte en la sentencia C-790 de 2011 indicó que la limitación del riesgo no es un derecho absoluto, que pueda ser usado de forma indiscriminada “puesto que, si con su uso se defraudan la buena fe y los intereses de terceros, habrá lugar a acudir a las herramientas legales propias del régimen, como, por ejemplo, el levantamiento del velo corporativo, para obtener la reparación del daño acontecido.”. Así mismo, en sentencia C-090 de 2014 esta corporación estableció el legislador introdujo una fórmula de armonización entre los artículos 53 y 333 de la Constitución al establecer la figura del levantamiento del velo corporativo por actuaciones fraudulentas. Esto se fundamenta en que la actuación fraudulenta no crea un derecho.

<sup>82</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Rad. 1061 del 19 de 1999. En esta sentencia la corporación indicó que cuando se procede con el levantamiento del velo corporativo “técnicamente no se desestima del todo la personalidad jurídica, sino uno de sus atributos cual es la separación del patrimonio social de los socios”.

<sup>83</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil Sentencia radicado 11001-31-99-002-2016-00158-01 (SC 1643-2022) del 8 de junio de 2022.

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia Rad. 1061 del 19 de 1999.

<sup>85</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia con Rad. No. 05001-31-03-013-2001-00115-01 (SC 2837-2018). 25 de julio de 2018.

<sup>86</sup> Superintendencia de Sociedades de Colombia, *Jurisprudencia Societaria*. (Bogotá D.C.: Imprenta Nacional, 2014), pág. 242.

<sup>87</sup> Superintendencia Financiera. Concepto 2019116866-001 del 4 de octubre de 2019.

específicos, debe seguir el principio de proporcionalidad y respetar el debido proceso, garantizando la posibilidad de contradicción y defensa para la sociedad y, posteriormente, para los socios o accionistas afectados.

50. En este orden de ideas, la regla de *imparcialidad* es un presupuesto necesario para evaluar si las facultades jurisdiccionales otorgadas a una autoridad administrativa son procedentes. En este sentido, la sentencia C-030 de 2023 precisó los parámetros constitucionales que permiten evaluar la constitucionalidad de una medida legislativa que otorga facultades jurisdiccionales, así: (i) si es posible separar con claridad las funciones jurisdiccionales de las administrativas sin riesgo de interferencia, la norma será constitucional; (ii) si ambas funciones están tan conectadas que *no* se pueden separar *ni* evitar interferencias, la norma será inconstitucional; y (iii) si hay riesgo de confusión o interferencia, pero es superable en la práctica y jurídicamente, la norma será constitucional con la condición de eliminar esos riesgos.

51. Aunado a lo anterior, en el marco del control fiscal, el control fiscal preventivo y concomitante tiene el propósito de realizar el seguimiento permanente de los recursos públicos y, en dado caso, advertir sobre el riesgo de pérdida de bienes o recursos de esa naturaleza, o remitir la información para el inicio del proceso de responsabilidad fiscal, pero sin buscar endilgar tal responsabilidad, de manera que la actuación para determinar la procedencia del control preventivo y concomitante, en principio, no requiere reglas específicas en relación con el ejercicio del derecho a la defensa.

52. En contraste, el control fiscal posterior se encamina a determinar la responsabilidad fiscal. En este caso, la garantía del derecho fundamental al debido proceso incluye, entre otros, el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción, a ser oído, a presentar y controvertir pruebas, a interponer recursos. Particularmente, en el contexto de la norma, la actuación relacionada con el levantamiento del velo corporativo, además de ser excepcional y por sus consecuencias sobre sujetos diferentes (terceros) de la persona jurídica presuntamente responsable, debe proteger las garantías del debido proceso, entre otras, el adecuado ejercicio del derecho a la defensa, incluyendo el derecho a ser oído y a presentar y controvertir pruebas.

(iii) *El contenido y alcance de la disposición acusada*

53. El artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 se divide en el inciso primero y los numerales 1, 2 y 3; el inciso segundo; el inciso tercero; y el párrafo segundo. En relación con el párrafo primero, la Sala aclara que los artículos 125 y 126 del Decreto Ley 403 de 2020 fueron declarados *inexequibles* en la sentencia C-090 de 2022.

54. En la *primera parte* del artículo 65 la Contraloría General de la República, en el marco del *control fiscal posterior*, puede decretar como prueba de oficio el levantamiento del velo corporativo, cuando se den alguno de los siguientes eventos: (i) cuando existan serios indicios de que la acción u omisión atribuida a la persona jurídica haya sido causada por las actuaciones de estos sujetos; (ii) cuando la persona jurídica esté en estado de insolvencia o liquidación, poniendo en riesgo el resarcimiento del patrimonio público afectado; y (iii) cuando la lesión al patrimonio público o la afectación de intereses patrimoniales de naturaleza pública se haya generado por la explotación o apropiación de bienes o recursos públicos en beneficio de terceros. En la *segunda parte* de la norma, el levantamiento del velo corporativo puede llevarse a cabo en el marco del control fiscal preventivo y concomitante, siempre que sea decretado por el jefe de la Unidad de Reacción Inmediata de la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría General de la República -DIARI-; cuando exista inminencia de pérdida de recursos públicos; y se cumplan las mismas condiciones establecidas en la primera parte.

55. En la *tercera parte*, la norma establece un requisito para que proceda la orden de levantamiento del velo corporativo. El Contralor General de la República o la DIARI en el marco de *atribuciones jurisdiccionales* establecidas en el artículo 105 del Decreto Ley 403 de 2020, deben realizar un control jurisdiccional previo a esa medida. Lo anterior, para autorizar el decreto y práctica de la prueba de levantamiento del velo corporativo según su pertinencia, proporcionalidad y conducencia, en un plazo de 10 días. Finalmente, la norma indica que el Contralor General de la República *regulará* la materia.

(iv) *Resolución del caso en concreto*

56. Para la resolución del caso en concreto, en primer lugar, se dará respuesta al primer problema jurídico planteado por la Sala Plena (*supra*, fundamento jurídico 24), esto es, si el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 excede las competencias constitucionales de la Contraloría General República al otorgarle

la facultad de vincular en el proceso de responsabilidad fiscal a terceros que *no* tienen la calidad de gestores fiscales. En segundo lugar, establecerá si el particular diseño legislativo del artículo 65 desconoce las garantías mínimas del debido proceso para sujetos diferentes (*terceros*) de la persona jurídica presuntamente responsable.

57. (a) *La norma demandada es contraria a los artículos 119, 267 y 268 de la Constitución Política.* En relación con el primer planteamiento, en el trámite legislativo que antecedió a la expedición del artículo 65 de la Ley 2195, este se justificó en permitir el levantamiento del velo corporativo para vincular a personas como responsables fiscales y extender la responsabilidad fiscal de la persona jurídica a los controlantes, socios, aportantes o beneficiarios reales<sup>88</sup>. En este contexto, la norma busca ampliar la responsabilidad fiscal a otros sujetos, independientemente del ejercicio de la gestión fiscal. Así, la norma demandada permite decretar el levantamiento del velo corporativo como prueba para vincular al proceso de responsabilidad fiscal a terceros, sin considerar si son o no gestores fiscales.

58. Como lo ha explicado la Corte, el que una medida se encamine a una finalidad constitucional, como la protección del patrimonio público y la lucha contra la corrupción, no necesariamente implica su constitucionalidad. En efecto, para resolver el problema jurídico planteado, la Sala aludirá al contenido de las disposiciones constitucionales invocadas por el demandante para justificar el primer cargo y reiterará algunos aspectos desarrollados en la sentencia C-438 de 2022. Con sustento en esto, la Corte analizará la constitucionalidad de la disposición a la luz del marco de competencias asignadas a la Contraloría General de la República por la Constitución Política, siendo estas, a su vez, una garantía para quienes pueden ser sus sujetos de vigilancia y control.

59. Así, el artículo 119 superior destaca que “[l]a Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración”. Por su parte, el artículo 268 dispone, entre otras funciones de esta entidad, las siguientes: “4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes públicos”, “5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la

---

<sup>88</sup> Senado de la República, Gaceta del Congreso 1589 de 2021. p. 70.

jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación”, “8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones fiscales, penales o disciplinarias contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos fiscales, penales o disciplinarios”.

60. El artículo 267 de la Constitución Política dispone que “[l]a vigilancia y el control fiscal son una *función pública* que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila 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 (...)” y, en todo caso, implica que esta entidad *no* tendrá funciones distintas a las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional, pues ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

61. En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el artículo 65 demandado desborda las competencias asignadas a la Contraloría General de la República, al disponer la facultad de determinar la vinculación al proceso de responsabilidad fiscal a personas (esto es, terceros) que *no* tienen la calidad de gestores fiscales y que, por lo tanto, no realizan gestión fiscal. Como se advierte, este problema jurídico supone analizar si el Legislador excedió el margen de configuración legislativa, al disponer una función que va más allá de lo que la Constitución Política consagra o si, por el contrario, se enmarca en esa libertad de configuración propia del ejercicio de sus competencias.

62. Para pronunciarse sobre este tema, es necesario detenerse en la razón por la cual los controlantes, socios, aportantes o beneficiarios reales de una persona jurídica que ejerce gestión fiscal, no necesariamente ejercen gestión fiscal (más aún si no han sido vinculados previamente al respectivo proceso de responsabilidad fiscal) y, por ello, no pueden ser sujetos de este tipo de responsabilidad.

63. En esta línea, la sentencia C-438 de 2022 concluyó que el artículo 37 de la misma ley (que ahora se demanda) era inconstitucional. La razón de esta decisión se sustentó en que *no* podía derivarse responsabilidad fiscal en contra de los particulares que *no* sean gestores fiscales, para lo que la Corte destacó

que: “la vigilancia y el control fiscal así como la responsabilidad fiscal encuentran su marco de acción y al mismo tiempo su límite en la existencia de la gestión fiscal, bien sea que la realicen los servidores públicos o los particulares que reciban, perciban, recauden, administren, manejen, dispongan o destinen fondos, recursos o bienes de naturaleza pública”. Desde el punto de vista jurídico, cuando se constituye una sociedad, surge una persona jurídica diferente de los socios o accionistas que están detrás de su constitución<sup>89</sup>. En consecuencia, la gestión fiscal que realiza la persona jurídica *no* se “transmite” automáticamente a sus socios o accionistas.

64. Incluso, la sentencia C-840 de 2001 indicó que, como condición previa para la atribución de responsabilidad fiscal, se requiere “una relación de conexidad *próxima y necesaria* en el desarrollo de la gestión fiscal”<sup>90</sup> que, *prima facie*, en este caso no existe ante la existencia del velo corporativo y la separación jurídica que sólo sería levantada, en los términos de la disposición demandada, en el marco del proceso seguido por la Contraloría. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, en cada caso, se debe verificar el poder jurídico habilitante para el ejercicio de la gestión fiscal: “se requiere verificar, con suficiente grado de certeza, la capacidad o competencia de la entidad pública y con ella la del servidor público, así como la de la persona jurídica de derecho privado o, en general, del particular, a quien se le haya atribuido por atribución, facultad o deber legal, acto administrativo o cualquier otro acto habilitante, realizar gestión fiscal y la acción u omisión específica, y, consecuentemente, descartar cualquier otra relación “*tácita, implícita o analógica*” que se aleje o que rompa el vínculo con dicha gestión”.

65. A partir de lo anterior, para la Corte es claro que los controlantes, socios, aportantes o beneficiarios reales de una persona jurídica que ejerce gestión fiscal no cuentan automáticamente con el poder jurídico habilitante para manejar recursos públicos y, por ello, *no* están cobijados por la competencia constitucional asignada a la Contraloría General de la República. En este sentido, le asiste razón al demandante cuando indica que la disposición demandada trasgrede la habilitación que la Constitución Política otorga y que la limita sólo en favor de los particulares que directamente ejercen gestión fiscal (art. 119, 267, así como el inciso 4 y 5 del art. 268 de la Constitución).

---

<sup>89</sup> Así lo estipulado explícitamente el inciso segundo del artículo 98 del Código de Comercio al disponer que “[l]a sociedad, una vez constituida legalmente, forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados”.

<sup>90</sup> Al respecto, se puede consultar también la sentencia C-

66. No obstante, de conformidad con el inciso 8 del artículo 268 constitucional, en el evento de contar con las pruebas respectivas, lo anterior no priva a la Contraloría General de la República de la posibilidad de promover investigaciones ante las autoridades competentes (*i.e.* investigaciones fiscales, penales o disciplinarias) contra quienes presuntamente hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

67. Así también lo indicó la sentencia C-438 de 2022 al advertir lo siguiente: “En todo caso, si conforme al régimen constitucional y legal vigente, se pretende obtener el resarcimiento del patrimonio público con motivo de las actuaciones de particulares que, *sin ser gestores fiscales*, dañan e inutilizan bienes muebles o inmuebles que integran el patrimonio público, para ello existen otra clase de procesos judiciales y policivos, ante la justicia penal, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o ante autoridades de policía, según el caso”.

68. En virtud de lo anterior, la inconstitucionalidad del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022 no deja desprovista a la Contraloría General de la República para ejercer los mecanismos para proponer sus pretensiones en contra de los particulares que *no* ejercen directamente gestión fiscal. Sin embargo, en el marco de un Estado de Derecho, ninguna entidad puede ejercer una competencia que exceda las atribuidas por la Constitución. De allí que, al margen de la finalidad constitucional que inspiró a la disposición cuestionada, ello no habilita a disponer el ejercicio de atribuciones por fuera de la Constitución (inciso 6 del art. 267 de la Constitución). En consecuencia, no son de recibo las razones expuestas por la Contraloría General de la República, quien admitió que, si bien lo demandado podía exceder el artículo 267 de la Carta Política, era viable aceptar esta facultad en virtud de la primacía del interés general, pues se reitera, ninguna autoridad pueda ejercer competencias por fuera de lo dispuesto en la Constitución<sup>91</sup>.

69. Siendo así, la Sala coincide con la posición asumida por la Procuraduría General de la Nación, quien explicó que, con sustento en la sentencia C-483 de 2022, no es razonable ni proporcional que exista una responsabilidad ilimitada

---

<sup>91</sup> En ese mismo sentido, la sentencia C-438 de 2022 indicó que “las finalidades así sean loables del legislador, como el caso que nos ocupa, **no pueden desconocer el modelo de Estado acogido en la Carta de 1991**, que, como ha sido advertido, se funda en la asignación de competencias específicas para los órganos que integran el Poder público. Por consiguiente, dentro de ese diseño constitucional no cabe una disposición que se establezca sin la observancia de los cánones sobre los cuales debe, necesariamente, cimentarse”.

de los socios de personas jurídicas que ejerzan gestión fiscal, en tanto que ello terminaría por perseguir a individuos sin habilitación legal, administrativa o contractual<sup>92</sup>. En consecuencia, la Sala declarará la inconstitucionalidad de la disposición acusada al exceder las facultades constitucionales de la Contraloría General República.

70. (b) *La norma demandada desconoce los artículos 4, 14, 29 y 116 de la Constitución Política y es contraria a las garantías mínimas del debido proceso.* Pese a que lo anterior bastaría para declarar en este punto la inexecutable del artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, al haberse formulado este cuestionamiento de forma concurrente, en esta oportunidad la Sala estima necesario pronunciarse al respecto. Así, en relación con el segundo planteamiento jurídico, la desestimación de la personalidad jurídica o del velo corporativo<sup>93</sup> se enmarca en el ejercicio de una facultad jurisdiccional y debe respetar -entre otras- las garantías del debido proceso. En este sentido, la Sala referirá las disposiciones constitucionales que el demandante considera infringidas a partir de la disposición impugnada; retomará algunos asuntos relevantes de la sentencia C-030 de 2023 que fijó las reglas del debido proceso aplicables al caso concreto y, con sustento en esto, explicará las razones por las cuales se concluirá que este cargo también debe prosperar.

71. En efecto, el inciso 4 del artículo 116 de la Constitución Política dispone que, de manera excepcional, “la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas (...)”. Por ello, esta disposición debe leerse en armonía con el artículo 29 constitucional, conforme al cual el debido proceso se aplica a toda clase de actuación judicial y administrativa y que este derecho fundamental implica, entre otros, las garantías de toda persona a ser juzgada de acuerdo con leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

72. Asimismo, el inciso tercero consagra el derecho a la defensa, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra. De manera que, en caso de que las facultades que se confieran excluyan estas garantías, la

---

<sup>92</sup> En otras palabras, el levantamiento del velo corporativo es desproporcional al ejercerse respecto de quienes no son gestores fiscales para establecer su condición en el marco de un proceso de responsabilidad fiscal.

<sup>93</sup> “*Desestimación de la personalidad jurídica para el control fiscal.* En cualquier momento de la indagación preliminar o del proceso de responsabilidad fiscal que adelante la Contraloría General de la República, si de las pruebas recaudadas se considera necesario establecer el beneficiario real de las operaciones o transacciones realizadas por personas jurídicas presuntamente responsables, el Director de la actuación correspondiente podrá decretar como prueba el *levantamiento del velo corporativo (...)*”.

supremacía de la Constitución (art. 4) también será desconocida. En tales términos, para el demandante, la desestimación de la personalidad jurídica, como medio de prueba, también podría terminar por afectar el artículo 14 de la Constitución, de acuerdo con el que “[t]oda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”.

73. En esta línea, a partir de la sentencia C-030 de 2023, la Sala explicará las razones por las que la disposición acusada en esta oportunidad es inconstitucional. Para ello, en primer lugar, debe considerarse que la desestimación de la personalidad jurídica, en particular, por sus consecuencias, es asimilable a una sanción societaria, de manera que su abordaje como un medio de prueba en la disposición demandada no resulta admisible. En efecto, los medios de prueba son instrumentos jurídicos para demostrar hechos y corresponden a la actividad del juez o de otras personas. En este caso, el levantamiento de velo corporativo como prueba implica que en los eventos allí descritos se pueda efectuar dicha actuación “con el fin de identificar a los controlantes, socios, aportantes o beneficiarios reales, y determinar si procede su vinculación como presuntos responsables al proceso”, incluso desde la etapa de indagación preliminar, es decir, antes de que se profiera el respectivo auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal.

74. Por ello, este tribunal comparte lo indicado por la Universidad de los Andes, quien señaló que el resultado del levantamiento del velo corporativo en este caso, según la forma en la que está diseñada la figura en la disposición objeto de análisis, es equivalente a otros procesos sancionatorios<sup>94</sup> pero sin que, en realidad, para dicho momento en los términos de la disposición que se estudia, se hubiere demostrado el acto fraudulento de los socios o accionistas que habilita la extensión de la responsabilidad a otras personas. Al respecto, la interviniente precisó que se “evidencia una confusión notable por parte del legislador al habilitar que, en el marco de un proceso que busca determinar la responsabilidad fiscal de una persona jurídica, un Contralor pueda decretar como medio de prueba una sanción que afecta a sus accionistas, asumiendo, *a priori*, el actuar malicioso sin haber agotado el debido procedimiento”.

75. Así, concluye esa intervención que, como “se encuentra redactado el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, va contravía del sentido positivo que le ha reconocido la Corte Constitucional al derecho de asociación, pues elimina por medio de la acción (de) desestimación de la personalidad jurídica dos

---

<sup>94</sup> V.gr. como el regulado en el artículo 42 de la Ley 1258.

presupuestos esenciales de este móvil económico: i) la limitación de responsabilidad; y ii) la personificación jurídica independiente de las sociedades (...)", de manera que se desconoce el artículo 14 de la Constitución, pero, además, a partir de un medio de prueba, las garantías propias del debido proceso y del principio de separación de poderes.

76. Adicionalmente, la sentencia C-030 de 2023 destacó varios asuntos que la Sala estima relevantes para resolver el segundo planteamiento jurídico. Para empezar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, en efecto es posible que el legislador asigne funciones jurisdiccionales y sancionatorias a entidades administrativas, pero ello se sujeta a que el administrado cuente con las garantías necesarias, derivadas del derecho al debido proceso.

77. En ese contexto, una de las exigencias para materializar esta condición es el respeto por la *independencia e imparcialidad* del juzgador, esto es, debe ser "factible diferenciar con claridad las funciones jurisdiccionales trasladadas de las funciones administrativas propias<sup>95</sup>, de manera que unas y otras sean ejercidas por funcionarios distintos<sup>96</sup> y que *no* exista "una posición previa de la entidad en relación con las actividades que ahora tiene que juzgar"<sup>97</sup>. Esto, adujo la citada providencia, podría configurar el riesgo de que la decisión que tome la autoridad en calidad de juez sea "sesgada por el criterio que en sede administrativa pregonada dicha autoridad"<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Sentencia C-896 de 2012. Sentencia C-030 de 2023.

<sup>96</sup> Sentencias C-436 de 2013, C-117 de 2008, C-833 de 2006, C-1071 de 2002, C-649 de 2001 y 1641 C-1143 de 2000. Sentencia C-030 de 2023.

<sup>97</sup> Sentencia C-1641 de 2000. Sobre el particular, en la Sentencia C-896 de 2012, la Corte resumió esta jurisprudencia así: "(i) [e]n el evento de que resulte posible diferenciar claramente y no exista riesgo alguno de interferencia entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el ejercicio de las funciones administrativas desarrolladas por la autoridad correspondiente -relacionadas con la materia objeto de juzgamiento-, la disposición que asigna las competencias jurisdiccionales será constitucionalmente admisible. || (ii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales se encuentren tan estrechamente ligadas que no sea posible diferenciar -o eliminar- el riesgo de interferencia en el ejercicio de unas y otras en la entidad administrativa correspondiente, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional. || (iii) En el evento en que las funciones administrativas y jurisdiccionales impliquen un riesgo de confusión o interferencia, pero sea posible, desde el punto de vista jurídico y práctico, superar tales riesgos de confusión o interferencia, la disposición que atribuye las funciones será constitucional bajo la condición de que se eliminen tales riesgos". También se puede consultar la Sentencia C-436 de 2013. Sentencia C-030 de 2023.

<sup>98</sup> En consecuencia, indicó que la clave para determinar la constitucionalidad de la medida consistía en lo siguiente: "*La aplicación de dicha regla determina el resultado del examen de constitucionalidad de la norma de atribución de competencias judiciales así: i) en caso que sea posible diferenciar entre el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y el de las funciones administrativas, sin riesgo alguno de interferencia, la disposición será constitucionalmente admisible; ii) si las funciones administrativas y jurisdiccionales tienen un vínculo tan estrecho que hace imposible distinguir el desarrollo de unas y otras o eliminar el riesgo de*

78. Así mismo, la Sala Plena precisó en la citada sentencia que, para que una medida sea constitucional, la función asignada en favor de determinada autoridad administrativa debe ser excepcional y, resultan sospechosas aquellas competencias que parezcan excesivas o que comprendan excepciones muy amplias o terminen por sustraer, de manera extensa, asuntos que deberían ser competencia de una autoridad judicial.

79. En consecuencia, el diseño de la disposición demandada, además de confundir la obtención de un medio de prueba con la imposición de una sanción (*supra*, fundamento 73), afecta el principio del juez natural de los particulares que no ejercen gestión fiscal, como garantía del debido proceso. Esta es una consecuencia del estudio del primer problema jurídico, teniendo en cuenta que, en los términos formulados por la referida jurisprudencia constitucional, si la Contraloría no tiene competencia cuando una persona *no* ejerce gestión fiscal, la Contraloría tampoco tendría competencia sobre los socios o accionistas de las entidades que sí lo ejercen, sin antes vincular y demostrar que dichos socios o accionistas en efecto ejercen gestión fiscal.

80. Sobre este asunto, la sentencia C-030 de 2023 explicó que el juez natural se ha identificado “como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley”. De modo que, al no poderse confundir a las personas naturales de la persona jurídica, en los términos del artículo 14 de la Constitución, tampoco pueden ser sancionados los socios o accionistas de esta por una entidad administrativa a quien se le asignó una competencia constitucional delimitada. Ello si se tiene en cuenta, como se indicó previamente, que en el presente asunto la disposición acusada al regular el levantamiento del velo corporativo es equivalente a otros procesos sancionatorios.

81. Adicionalmente, el artículo 65 de la Ley 2195 al establecer que la Contraloría General de la República puede decretar como prueba el levantamiento del velo corporativo, afecta el derecho a la defensa, así como la regla de independencia e imparcialidad. En efecto, la disposición prevé la

---

*interferencia, la disposición que atribuye las funciones jurisdiccionales será inconstitucional; y, finalmente, iii) en el evento en que ambas clases de funciones impliquen un riesgo de confusión o interferencia que sea posible de superar en el plano jurídico y práctico, la disposición será constitucional con la condición de que se remuevan aquellos riesgos”.* Sentencia C-030 de 2023.

realización de un *control judicial previo* y, la desestimación de la persona jurídica se realiza en las dos formas de control fiscal: el control posterior y selectivo (inciso primero de la norma y los numerales 1, 2 y 3); y el control preventivo y concomitante (inciso segundo).

82. El diseño legislativo del artículo acusado no desarrolla el ejercicio del derecho defensa en ninguna de estas modalidades, incluso en el control fiscal posterior y selectivo la notificación se realiza cuando se *vincula* a los socios al proceso de responsabilidad fiscal. En otras palabras, la norma permite decretar y autorizar la medida de desestimación de la persona jurídica sin prever la realización de garantías mínimas del derecho al debido proceso. Con ello, se desconoce el derecho a la defensa el cual implica la posibilidad de emplear “todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable”<sup>99</sup>. Es decir, de tal garantía “hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso”<sup>100</sup>.

83. Además, en relación con la regla de estricta imparcialidad, el inciso segundo de la disposición acusada no cumple con los requisitos para que la Contraloría General de la República realice un *control judicial previo* al levantamiento del velo corporativo, al *no* ser posible separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas sin que exista un riesgo de interferencia o afectación de esta regla. En efecto, en cuanto al *control fiscal preventivo y concomitante*, este es realizado por la DIARI, misma dependencia que evalúa la procedencia del levantamiento del velo corporativo, lo que supone un desconocimiento de la señalada jurisprudencia constitucional, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia.

84. De manera similar, frente al control judicial previo cuando se decreta el levantamiento del velo corporativo como prueba en el marco de un *control fiscal posterior*, tampoco se cumplen los requisitos para que la Contraloría General de la República o la DIARI realice un control de esta naturaleza. En este caso, no se asegura la imparcialidad y no se establecen mecanismos para la garantía del derecho de defensa y contradicción. Aún con una remisión al artículo 32 de la Ley 610 de 2000, la posibilidad de controvertir pruebas solo se reconoce al *vinculado*, por lo que esta garantía del debido proceso se activaría

---

<sup>99</sup> Sentencia C-030 de 2023.

<sup>100</sup> Ibidem.

solo después del levantamiento del velo corporativo y siempre que se haya vinculado formalmente a los respectivos socios o accionistas.

85. En este orden, la disposición es inconstitucional al no evidenciarse el cumplimiento de las exigencias del artículo 116 superior para asignar una función de naturaleza jurisdiccional a una autoridad administrativa y, en particular, por afectar las garantías propias del debido proceso. Respecto de este último aspecto (*i.e.* afectar las garantías del debido proceso), la referida norma desconoce el derecho al juez natural (y, con ello, vulnera el artículo 14 de la Constitución); no otorga garantías como la independencia e imparcialidad del ejercicio de una función jurisdiccional (al tratarse de una atribución que, pese a los eventos que contempla la norma, es muy amplia en términos constitucionales al *no ser posible concluir la inexistencia de riesgos de interferencia entre el ejercicio de funciones administrativas y judiciales*) y no garantiza, en su diseño particular y considerando las consecuencias que conlleva, el derecho de defensa de los terceros (*i.e.* accionistas o socios), antes de proceder con el levantamiento del velo corporativo.

86. En síntesis, el artículo 65 es contrario a la Constitución debido a que: (i) excede las competencias constitucionales de la Contraloría General de la República al extender el control fiscal a particulares que *no* tienen la calidad de gestores fiscales; y (ii) el particular diseño legislativo del artículo 65 no cumple con los requisitos para asignar funciones jurisdiccionales a una autoridad en los términos de la jurisprudencia constitucional y desconocer, entre otras, las garantías de imparcialidad e independencia y el derecho a la defensa de los terceros afectados.

87. En consecuencia, la Sala declarará la inexecutable de la norma demandada.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

**PRIMERO.** - Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, “[p]or medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Presidente  
Con aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General