



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO PRIMERO**

Magistrada Ponente: Dra. DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO

Florencia Caquetá, quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: No avoca conocimiento
Medio de control: Control Automático de Legalidad
Entidad: Contraloría Departamental del Caquetá
Fallo en revisión: No. 026 del 8 de noviembre de 2021
Radicación: 18001-3333-000-2021-00186-00

I. ASUNTO

Vista la constancia secretarial que antecede¹, sería del caso que se procediera a estudiar la viabilidad de la admisión del control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal No. 026 del 8 de noviembre de 2021, expedido por la Contraloría Departamental del Caquetá, si no fuera porque en acatamiento del precedente judicial proferido por el Consejo de Estado debe de abstenerse de conocer del asunto por excepción de inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

II. ANTECEDENTES

Por oficio de fecha 06 de diciembre de 2021², la Directora Técnica de Responsabilidad Fiscal remitió vía correo electrónico a la oficina de apoyo judicial de la ciudad de Florencia, el proceso ordinario de responsabilidad fiscal No. 1048, para que se ejerciera el control automático de legalidad sobre el fallo proferido en esa instrucción el 8 de noviembre de 2021.

III. CONSIDERACIONES

De conformidad con el artículo 125, numeral 2, literal g) de la Ley 1437 de 2011, la Sala Tercera Tribunal Administrativo del Caquetá, es competente para decidir abstenerse de avocar el conocimiento del asunto.

3.1 Sobre el control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal.

Prevé el artículo 136A de la Ley 1437 de 2011, adicionado el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021:

“ARTÍCULO 136A. CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL. Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

¹ Archivo No. 05 del Expediente Electrónico.

² Archivo No. 04 del Expediente Electrónico.



Referencia: No avoca conocimiento
Medio de control: Control automático de legalidad
Radicación: 18001-3333-001-2021-00186-00

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

Conforme con la anterior transcripción, tenemos que los fallos con responsabilidad fiscal son sujetos de control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, correspondiéndole el conocimiento a los Tribunales Administrativos cuando los mismos sean proferidos por las contralorías territoriales. En el artículo 185A³ del CPACA, se regula el procedimiento aplicable.

3.2 Pronunciamiento de unificación jurisprudencial emitido por el Consejo de Estado, por medio del cual se abstuvo de conocer el control automático de legalidad del fallo con responsabilidad.

No obstante, lo anterior, por auto de unificación jurisprudencial por importancia jurídica del 29 de junio de 2021⁴, el Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, dispuso confirmar los autos del 28 de abril y del 13 de mayo de 2021, proferidos por la Sala Especial de Decisión N° 7 de esa misma Corporación, por medio de los cuales, se abstuvo de conocer el control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal N° 8 del 18 de diciembre de 2020, expedido por la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, y no repuso dicha decisión, respectivamente.

En la providencia referida se realizó un control de constitucionalidad y convencionalidad por vía de excepción de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080, es decir, de los artículos 136A y 185A del CPACA.

³ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

PARÁGRAFO 1o. En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.

PARÁGRAFO 2o. En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo.”

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO CONSEJERO PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., 29 de junio de dos mil veintiuno (2021) Referencia: Control automático de legalidad de fallo con responsabilidad fiscal Radicación: 11001031500020210117501 Acto: Fallo con responsabilidad fiscal n.º 8 del 18 de diciembre de 2020, expedido por la Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo Declarado responsable fiscal: Consorcio Alianza Turística y otros1 Tema: Control difuso de constitucionalidad y convencionalidad frente a la aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, sobre el control automático de legalidad de actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal Decisión: Auto de unificación que confirma la decisión apelada y dispone sobre la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. AUTO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL AIJ 01-2021



Referencia: No avoca conocimiento
Medio de control: Control automático de legalidad
Radicación: 18001-3333-001-2021-00186-00

El Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo sostiene⁵ que en el artículo 267⁶ superior únicamente se preceptúa que el control jurisdiccional de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal tendría un trámite preferencial respecto de otros procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que su decisión, incluida la segunda instancia, no podía demorar más de un año, sin que de ahí pudiera deducirse que el control jurisdiccional debía ser oficioso, automático y sumario, tal y como quedó consagrado en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

En ese mismo sentido añadió nuestro órgano de cierre que, las normas que resultaron inaplicadas tienen un rango constitucional, lo que habilita a que cualquier

⁵ “26. En efecto, basta con recordar que el ya derogado artículo 148A del CPACA, que fue introducido en esa codificación por el artículo 152 del Decreto Ley 403 de 2020, el cual desarrolló el Acto Legislativo 04 de 2019 y, por ende, el artículo 267 de la Carta que fue modificado por este, preceptuaba únicamente que el control jurisdiccional de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal tendría un trámite preferencial respecto de otros procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que su decisión, incluida la segunda instancia, no podía demorar más de un año. De lo anterior no puede deducirse que el control jurisdiccional debía ser oficioso, automático y sumario, tal y como quedó consagrado en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021. Además, como ya se advirtió, en el proyecto de ley de reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia se modifica el artículo 185A del CPACA, para disponer un trámite abreviado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se trate de demandas en contra de los actos administrativos de carácter particular de los que aquí se estudian, lo cual, prima facie, también constituye una de las múltiples posibilidades de desarrollo legal del artículo 267 de la Constitución. En conclusión: No tiene razón la CGR cuando insiste en que el «control automático» regulado en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 es una consecuencia ineludible del texto constitucional consagrado en el Acto Legislativo 04 de 2019”

⁶ “**ARTICULO 267.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La 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. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.

El control concomitante y preventivo tiene carácter excepcional, no vinculante, no implica coadministración, no versa sobre la conveniencia de las decisiones de los administradores de recursos públicos, se realizará en forma de advertencia al gestor fiscal y deberá estar incluido en un sistema general de advertencia pública. El ejercicio y la coordinación del control concomitante y preventivo corresponde exclusivamente al Contralor General de la República en materias específicas.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley.

El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley.

La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización y al cumplimiento de su misión constitucional.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo mayores de 45 días.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables y experiencia profesional no menor a 5 años o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las demás condiciones que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso o se haya desempeñado como gestor fiscal del orden nacional, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos.”



Referencia: No avoca conocimiento
Medio de control: Control automático de legalidad
Radicación: 18001-3333-001-2021-00186-00

juez de la República pueda en virtud del control difuso de constitucionalidad, y dada su incompatibilidad inaplicar las normas legales en el caso concreto en garantía de la máxima constitucional del artículo 4 la Constitución es norma de normas.

En suma, señaló:

“La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estima que la providencia impugnada debe confirmarse, toda vez que, considera que en el caso concreto, la aplicación del medio de control automático de legalidad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, regulados en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, es incompatible con los artículos 29, 229 y 238 de la Constitución y, como consecuencia de lo anterior, también riñe con el artículo 13 ibidem. Asimismo, con los artículos 2°, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la CADH, (...).”

Lo anterior, en consideración a que:

Los numerales 2° y 3° del artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 vulneran ostensiblemente lo relativo al derecho a la prueba y a su contradicción, lo cual se enmarca dentro de las debidas garantías judiciales de la CADH, toda vez que esta prerrogativa queda dependiendo de la decisión discrecional del juez que conoce del medio de control que regula tales disposiciones, pues de la redacción de esos preceptos legales se entiende que el responsable fiscal no tiene la posibilidad real de solicitar y allegar pruebas, y tampoco puede controvertir la decisión que adopte el magistrado ponente sobre la necesidad de tener un periodo probatorio o de pronunciarse en alegatos de conclusión acerca de las pruebas que efectivamente se practiquen, lo cual restringe su derecho a la defensa, que es parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso.

Que la regulación legal del medio de control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal es incompatible con los artículos 229 y 90 de la Constitución, y con el artículo 25.1 de la CADH, en la medida en que, a quien es declarado fiscalmente responsable, se le da un tratamiento de mero interviniente, por lo que al responsable fiscal no se le da la oportunidad de formular pretensiones que deban abordarse necesariamente en la sentencia que decida el medio de control en virtud del deber de congruencia que se debe seguir en esta materia, frente a cuestiones relacionadas, por ejemplo, con el restablecimiento de sus derechos y la reparación del daño.

Que en tratándose de la suspensión provisional de actos administrativos, prevista el artículo 238 de la Constitución, los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 no permiten una interpretación conforme a tal normativa superior.

Que los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, resultan incompatibles con los artículos 13, 229 y 90 de la Constitución y 24 y 25.1 de la CADH, en la medida en que el sujeto declarado como responsable fiscal, mediante un acto administrativo de carácter particular, ve restringidas sus garantías en comparación con las que tienen las personas en otros ámbitos de la responsabilidad administrativa, quienes pueden acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para hacer valer sus derechos e intereses individuales y que en ese sentido, no se justifica un trato desigual respecto de las personas que han sido declaradas fiscalmente responsables puesto que disminuye notoriamente la protección de los derechos y las garantías procesales, pues las normas cuestionadas someten a estas personas a un juicio sumario, con un grave desequilibrio procesal, el cual se hace más evidente ante el potencial de un número indeterminado de intervinientes, lo que llevaría hasta el absurdo de tener que defenderse de todo y contra todos.



Referencia: No avoca conocimiento
Medio de control: Control automático de legalidad
Radicación: 18001-3333-001-2021-00186-00

3.3 Conclusión.

De esta manera, en aplicación del precedente judicial que resulta vinculante para dirimir los conflictos sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales y administrativas, conforme lo explicó la Corte Constitucional en sentencia C-634 de 2011⁷, se impone por parte de la Sala, abstenerse de conocer y tramitar el control automático de legalidad sobre el fallo con responsabilidad fiscal No. 026 del 08 de noviembre de 2021, por las mismas razones vertidas en la providencia de unificación del 29 de junio de 2021 y que fueron sintetizadas en este proveído, por tratarse de un asunto con igual patrón fáctico al decidido en unificación por el Consejo de Estado.

En consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: INAPLICAR en el caso concreto los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por ser contrarios a los artículos 29, 229, 237 y 238 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 2º, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución, por las razones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE AVOCAR CONOCIMIENTO del control automático de legalidad del fallo con responsabilidad fiscal No. 026 del 08 de noviembre de 2021, proferido en el proceso ordinario de responsabilidad fiscal 1048 por la Contraloría Departamental de Caquetá - Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes y al Ministerio Público, del contenido de esta providencia.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo del Caquetá.

QUINTO: En firme la presente decisión, vuelva el expediente a la Dirección Técnica de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría Departamental de Caquetá, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático Justicia Siglo XXI-SAMAI y en la base de datos del despacho 01

Esta providencia se aprobó en Sala Tercera de decisión Extraordinaria N° 47 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO

YANNETH REYES VILLAMIZAR

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

⁷ M.P Luis Ernesto Vargas Silva

Firmado Por:

Diana Patricia Hernandez Castano
Magistrada
001
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Pedro Javier Bolaños Andrade
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Escrito 2 Sección Primera
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Yaneth Reyes Villamizar
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
4
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e7853199d94d789f5a4389956012313d051045da3daaf03f622fe77e6d7d5688**

Documento generado en 16/12/2021 04:38:51 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>