

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 284

Villavicencio, primero (1) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL DEL 15 DE JULIO DE 2021 DICTADO DENTRO DEL PROCESO No. 4619V DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2021-00345-00

Encontrándose el presente asunto para resolver si el fallo con responsabilidad fiscal del 15 de julio de 2021 es susceptible de control automático de legalidad, conforme a lo previsto en la Ley 2080 de 2021, se advierte que en el presente caso se debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad señalada en el artículo 4 de la Constitución Política, respecto de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, como se pasa a explicar:

I. ANTECEDENTES

La Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental del Meta, el día 24 de septiembre de 2021 remitió fallo de responsabilidad fiscal del 15 de julio de 2021, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011, con el fin que se efectuara el control automático de legalidad.

Por lo anterior, el asunto fue asignado por reparto al presente Despacho, según se evidencia en el acta de reparto del 27 de septiembre de 2021.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 136A de la Ley 2080 de 2021, la Magistrada Ponente es competente para

resolver sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal, razón por la cual, también resulta competente para decidir sobre la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 dentro del *sub lite*, máxime cuando lo aquí debatido no se enmarca dentro de los supuestos del artículo 125 del CPACA¹, en armonía con los numerales 1-3 y 6 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

2. Consideraciones

La Constitución Política de Colombia en su artículo 267, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, estableció que 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.

En ese sentido, a través del artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, se adicionó el artículo 136A del CPACA, el cual dispone que **“Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales. Para el efecto, el fallo con responsabilidad fiscal y el antecedente administrativo que lo contiene, serán remitidos en su integridad a la secretaría del respectivo despacho judicial para su reparto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la firmeza del acto definitivo.”** (Negrita y subrayas fuera del texto).

Ahora bien, el artículo 185A del CPACA, adicionado por el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, estableció el trámite que debe surtirse respecto del control automático de legalidad de fallo con responsabilidad fiscal, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 185A. TRÁMITE DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE FALLOS CON RESPONSABILIDAD FISCAL. <Artículo adicionado por el artículo [45](#) de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Recibido el fallo con responsabilidad fiscal y el respectivo expediente administrativo, se surtirá lo siguiente:

1. Mediante auto no susceptible de recurso, el magistrado ponente admitirá el trámite correspondiente, en el que dispondrá que se fije en

¹ Modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 del 2021.

la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, así mismo en el auto admisorio se correrá traslado al Ministerio Público para que rinda concepto dentro del mismo término; se ordenará la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; así como la notificación al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto, a quien según el acto materia de control, hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable y al órgano de control fiscal correspondiente.

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

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

4. La sala de decisión proferirá sentencia dentro de los veinte (20) días siguientes al registro del proyecto de fallo, que incluirá, entre otros, el control de legalidad sobre la inhabilidad derivada de la inclusión en el Boletín de Responsables Fiscales la cual se entenderá suspendida hasta el momento en que sea proferida la sentencia respectiva. Si encontrare que se configuró alguna de las causales de nulidad previstas por el artículo [137](#), así lo declarará y adoptará las demás decisiones que en derecho correspondan. La sentencia proferida en ejercicio del control automático se notificará personalmente a la contraloría, a quien hubiere sido declarado responsable fiscal o tercero civilmente responsable, y al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico dispuesto para el efecto; y por anotación en el estado, a los demás intervinientes y será susceptible de recurso de apelación que será decidido por salas especiales conformadas por la corporación competente, en caso de que el fallo de primera instancia sea proferido por el Consejo de Estado la apelación será resuelta por una sala especial diferente a aquella que tomó la decisión. La sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes y se notificará en la forma dispuesta en el presente numeral.”

El Consejo de Estado mediante auto de unificación del 29 de junio de 2021², analizó la procedencia de avocar conocimiento del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, resolviendo que lo

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Auto de Unificación del 29 de Junio de 2021, Radicación Número: 11001-03-15-000-2021-01175-01(B) (Su), Actor: Contraloría General De La República – Contraloría Delegada para la Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo, Demandado: Fallo con Responsabilidad Fiscal 8 del 18 de Diciembre de 2020, Consejero Ponente: William Hernández Gómez

correspondiente era abstenerse de conocer dicho asunto, por las siguientes razones:

“-Respecto de la incompatibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 con las normas constitucionales y convencionales que deben observar

(...)

29. 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.º, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la CADH, y con la sentencia de la Corte IDH del caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020. Esto, de acuerdo con los siguientes argumentos:

(...)

a. Incompatibilidad con los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la CADH

(...)

32. De la comparación entre el texto de la disposición constitucional sobre el derecho fundamental al debido proceso, la convencional sobre las garantías judiciales, y el régimen probatorio en el trámite del control automático de legalidad, es posible observar que los numerales 2.º y 3.º del artículo 45 de la Ley 2080 violan 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 de este medio de control, pues de la redacción de los preceptos legales en comento 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.

33. Así, esta Sala Plena de lo Contencioso Administrativo estima que la redacción de los numerales 2.º y 3.º del artículo 45 de la Ley 2080 no permite una interpretación diferente a la que indica que el decreto y práctica de pruebas en el control automático de legalidad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal es una facultad exclusivamente discrecional del magistrado ponente del proceso, razón por la cual, en lo relativo a esta cuestión, están cumplidos los requisitos

para exceptuar su aplicación en ejercicio de los controles difusos de constitucionalidad y convencionalidad.

b. Incompatibilidad con los artículos 229 y 90 de la Constitución y 25.1 de la CADH

(...)

35. Así, esta Sala considera que la regulación legal del medio de control en estudio es incompatible con el artículo 229 de la Carta, en la medida en que, a quien es declarado fiscalmente responsable, se le da un tratamiento de mero interviniente en un proceso en el que se discute acerca de un asunto que incumbe a sus derechos subjetivos, pues el fallo con responsabilidad fiscal es un acto administrativo de carácter particular, en el que se establece la obligación de pagar una suma líquida de dinero, y que por sí solo presta mérito ejecutivo.

36. De esta manera, al ser tratado como un mero interviniente, 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 se le hubiere podido causar con el acto administrativo que se demuestre ilegal, lo cual es un imperativo constitucional de conformidad con el artículo 90 Superior.

37. Así, la satisfacción de estos derechos queda también a la discrecionalidad de la sala especial de decisión o del tribunal que conozca del control automático de legalidad, puesto que, según el numeral 4.º del artículo 45 de la Ley 2080, el juzgador solo se pronunciará sobre las causales de nulidad del acto administrativo (art. 137 del CPACA) cuando se profiera sentencia, sin dar oportunidad de fijar el litigio que declare los hechos probados y la debida sustentación de la posible causal de nulidad. Tampoco resulta evidente que la expresión «las demás decisiones que en derecho correspondan» de manera clara habilite al juzgador para la reparación integral del daño derivado del acto judicialmente anulado que declaró la responsabilidad fiscal, puesto que tampoco se brinda la oportunidad procesal para solicitar las pruebas relacionadas con el monto de los perjuicios, si ello fuere necesario.

38. A lo anterior, se suma que «la sentencia ejecutoriada en ejercicio del control automático tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes», lo cual, es propio de los procesos contenciosos de legalidad objetiva de actos administrativos de carácter general y no de los de carácter particular. Tradicionalmente se ha controvertido la legalidad de estos actos de responsabilidad fiscal con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que tiene efectos inter-partes.

(...)

c. Incompatibilidad con el artículo 238 de la Constitución

(...)

43. En esa ilación, no es posible interpretar las reglas relativas a las medidas cautelares en el sentido de entender que en estos casos es posible que el juez de lo contencioso administrativo las declare de oficio, toda vez que, de acuerdo con el párrafo del artículo 229 del CPACA antes mencionado, esta facultad solo es procedente «en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos», lo cual es ajeno a los derechos individuales o subjetivos que conciernen a la declaración de responsabilidad fiscal mediante un acto administrativo de carácter particular.

44. En síntesis, dado que en esta materia los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 no permiten una interpretación conforme con el artículo 238 de la Constitución, aquí se estima que también están reunidos los presupuestos para hacer prevalecer la norma de normas mediante la excepción de inconstitucionalidad.

d. Incompatibilidad con los artículos 13 de la Constitución y 24 de la CADH

(...)

46. 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. Obsérvese que las normas aquí 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.

47. Lo anterior, muy lejos de los altos estándares que legal y jurisprudencialmente han estado garantizados por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que el debate judicial es entre las partes directamente interesadas en el acto administrativo, con etapas procesales debidamente reguladas, fijación del litigio, oportunidad de alegaciones con todos los elementos de juicio disponibles y la sentencia que en derecho corresponda.

48. De esta manera, por la violación del derecho a la igualdad, también está justificada la decisión de inaplicar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 en ejercicio del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

e. Incompatibilidad con lo ordenado en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH y el artículo 23.2 de la CADH

(...)

50. En respuesta al anterior argumento de la CGR, la Sala Plena del Consejo de Estado considera que los referidos artículos 23 y 45 de la

Ley 2080 no cumplen en estricto sentido la parte motiva y resolutive de la sentencia de la Corte IDH , por las siguientes razones:

- (i) La sentencia de la Corte IDH afirma que la interpretación del artículo 23.2 de la CADH debe ser literal y reitera que la norma es clara en el sentido de que ningún órgano administrativo tiene competencia para «[...] aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido:[...]»
- (ii) Considera que la inhabilitación o restricción de derechos políticos debe ser un acto jurisdiccional, es decir, una sentencia y por tanto es competencia exclusiva del juez competente «[...] en el correspondiente proceso penal [...]».
- (iii) La razones explicativas y justificativas de la sentencia de la Corte IDH permiten concluir que el control de legalidad posterior hecho por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aunque se denomine automático, no legitima, avala, o sana la absoluta ausencia de competencia de la autoridad administrativa para restringir o inhabilitar políticamente a una persona por supuesta o real conducta socialmente reprochable.
- (iv) En conclusión: Los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 no interpretan en sentido estricto lo analizado y ordenado en la sentencia de la Corte IDH, del 8 de julio de 2020, caso Petro Urrego vs. Colombia, ni cumplen con los parámetros convencionales.

(...)”

Conforme a lo anterior, es procedente indicar que el presente asunto guarda relación con el asunto analizado por el Consejo de Estado en auto de unificación del 29 de junio de 2021 previamente referenciado *in extenso*, pues comparte características fácticas y jurídicas, ya que versa sobre la procedencia del control automático de legalidad de un fallo con responsabilidad fiscal conforme a lo señalado por los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

En ese orden de ideas, como lo analizó el Consejo de Estado es dable colegir que el presente asunto bajo la egida de lo consagrado en los artículo 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 pues no se ajusta a los mandatos constitucionales puesto que (i) limita seriamente los derechos del afectado (responsable fiscal) dado que cuestiona su libre determinación de acudir al *juez natural*—entendiendo por aquel, quien tiene la competencia para decidir sobre el restablecimiento de sus derechos—; (ii) pone en entredicho la activación de garantías plenas y prerrogativas del afectado en el trámite del control automático de legalidad, contrariando las disposiciones constitucionales previstas en los artículos 29 y 229; (iii) coarta la posibilidad de solicitar la nulidad total o parcial de los actos acusados,

así como plantear pretensiones declarativas y de condena, principales y subsidiarias; (iv) no prevé la facultad de solicitar la suspensión provisional de los actos cuestionados y, de contera, irrumpe en las garantías conferidas por el artículo 229 superior; y, (v) somete al administrado a una decisión vinculante, con efectos de cosa juzgada *erga omnes*, que en principio impide reabrir el debate en los puntos que no fueron resueltos, como ocurre con un eventual restablecimiento del gestor fiscal. En síntesis, la nueva disposición, en el caso concreto, afecta el acceso material a la administración de justicia y vulnera el derecho al debido proceso³.

Por lo anterior, se concluye que la persona comprometida con el fallo de responsabilidad fiscal no cuenta con las garantías que otorga la constitución para ejercer su derecho de defensa y contradicción y por tanto, con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política es procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por ser incompatible con los artículos 29, 229 y 238 de la Constitución y, como consecuencia de lo anterior, también con el artículo 13 *ibidem*. Asimismo, con los artículos 2, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la CADH, y con la sentencia de la Corte IDH del caso Petro Urrego vs Colombia del 8 de julio de 2020, como se dispuso en auto de unificación del 29 de junio de 2021 por el Consejo de Estado.

En consecuencia, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos bajo el medio de control automático de legalidad, razón por la cual, se abstendrá de avocar su conocimiento.

Ahora bien, es del caso indicar que en el plurimencionado auto de unificación, el Consejo de Estado también se refirió al cómputo del término de caducidad para ejercer el control judicial de los fallos con responsabilidad fiscal disponiendo que *“frente a los actos de este tipo que han sido proferidos durante la vigencia de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, el término para que opere la caducidad en esta materia solamente empezará a contar, en cada caso particular, a partir del momento en el que quede en firme el auto que decida declarar la excepción de inconstitucionalidad”*, de manera que dentro del *sub lite* se dispondrá lo correspondiente para adoptar dicha determinación.

En mérito de lo expuesto, se

³ Consejo De Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo, Sala Veintitrés Especial De Decisión, Providencia Del 20 De Agosto De 2021, Radicación Número: 11001-03-15-000-2021-05072-00(A), Actor: Contraloría General De La República – Gerencia Departamental Colegiada De Sucre, Demandado: Fallo Con Responsabilidad Fiscal Prf 2016-00339, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.

RESUELVE

PRIMERO: Aplicar la **EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** señalada en el artículo 4 de la Constitución Política, respecto de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por ser contrarios a los artículos 13, 29, 90, 228, 229 y 267 de la Constitución Política, y contravenir los artículos 2, 8.1, 23.2, 24 y 25.1 de la CADH.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE ASUMIR conocimiento de control automático de legalidad sobre el fallo con responsabilidad fiscal del 15 de julio de 2021, proferido por la Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental del Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DISPONER que el término para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento que procede contra el acto administrativo que declaró la responsabilidad fiscal dentro del proceso No. 4619V de la Contraloría Departamental del Meta, solamente empezará a contar a partir del momento en que quede en firme la presente decisión.

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia a la Contralora Auxiliar de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva de la Contraloría Departamental del Meta y al Agente del Ministerio Público delgado para el presente asunto, como lo prescribe el artículo 199 del CPACA, esto es, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

QUINTO: Por Secretaría, **PUBLÍQUESE** la presente decisión a través del sitio Web de la Rama Judicial, el Twitter del Tribunal Administrativo del Meta @TADMETA y en la página web de esta Corporación www.tameta.gov.co.

SEXTO: Por secretaria, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y Cúmplase,



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada (E)⁴

⁴ Magistrada encargada conforme a lo dispuesto en Sala Plena del Consejo de Estado en sesión virtual realizada el 7 de septiembre de 2021, comunicada mediante Oficio CE-Presidencia-OFI-INT-2021-3633 del 8 de septiembre de 2021.