

Control de Legalidad de los Fallos de Responsabilidad Fiscal: un Debate que Hasta Ahora Comienza

Sebastián Camilo Mesa Hernández

División de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Santo Tomás, Tunja

Maestría en Derecho Administrativo - Diplomado en Derecho Público

Tunja, Colombia

13 de noviembre de 2021

Resumen

Con las introducción realizada por la Ley 2080 del año 2021 a la Ley 1437 del año 2011, se modificó el control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad fiscal emitidos por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, sin embargo, en recientes pronunciamientos del Consejo de Estado y en el debate ante la Corte Constitucional se analiza la convencionalidad y constitucionalidad de esas reformas a la luz de los derechos fundamentales de las personas investigadas.

Palabras clave: control fiscal, control inmediato de legalidad, estados de excepción, control automático de legalidad, responsabilidad fiscal, excepción de inconstitucionalidad, caducidad.

SUMARIO

Capítulo I: Control fiscal en Colombia, síntesis de su evolución jurídica. 1. Concepto de control fiscal. 2. Evolución jurídica. **Capítulo II: Excepcionalidad del control inmediato de legalidad.** 1. Concepto del control inmediato de legalidad. **Capítulo III: Control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal.** 1. Concepción de la figura. 2. Inclusión de la figura en la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 3. Excepción de inconstitucionalidad del control automático de legalidad por parte de la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado. 4. Debate ante la Corte Constitucional. 5. Eliminación del artículo 136 A en el proyecto de ley estatutaria que modifica la Ley 270 de 1996. **Capítulo IV: Caducidad en los casos de control automático de legalidad. Conclusiones**

Control de Legalidad de los Fallos de Responsabilidad Fiscal: un Debate que Hasta Ahora Comienza

SEBASTIÁN CAMILO MESA HERNÁNDEZ¹

Introducción

El vertiginoso ritmo de crecimiento de la corrupción en Colombia, ha generado que las normas jurídicas establecidas para mitigar, investigar y sancionar esas conductas se queden, en su mayoría, obsoletas ante el modus operandi de las organizaciones criminales que hacen uso inadecuado de los recursos públicos, además del reproche social, existen en el ámbito penal, disciplinario y fiscal normas que previenen y castigan la comisión de actividades ilegales por parte de los servidores públicos y de las personas naturales o jurídicas que administren fondos o bienes públicos.

El presente trabajo de investigación hace énfasis en la evolución jurídica del control fiscal en Colombia, en especial con las recientes modificaciones introducidas por el acto legislativo No. 04 del año 2019 y su desarrollo normativo a partir del Decreto 403 del año 2020, pero con un bemol especial generado por las introducciones realizadas por la Ley 2080 del año 2021 que estableció en sus artículos 23 y 452 el concepto de control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal.

En ese mismo orden, se ahondará en los recientes pronunciamientos del Consejo de Estado y en la discusión que se suscita ante la Corte Constitucional, todo esto en relación con la constitucionalidad de la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, además, se analizará desde el punto de vista procesal la competencia de la Sala Plena del Consejo de Estado para suspender el término de caducidad a través de sus decisiones judiciales.

Así las cosas, el tema angular del escrito va encaminado a reconocer el concepto y evolución del control fiscal en Colombia, posteriormente nos adentraremos en la excepcionalidad

¹ Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, candidato a magister en derecho administrativo y especialista en derecho administrativo de la Universidad Santo Tomás sede Tunja y especialista en derecho contractual y relaciones jurídico negociales de la Universidad Externado de Colombia – correo electrónico sebastianmesa.abogado@gmail.com.

² Que adicionaron los artículos 136A y 185A de la Ley 1437 del año 2011.

del control inmediato de legalidad como medio de control de las decisiones administrativas y su híbrido con el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, para finalmente conocer el estado del arte en sede judicial en los máximos órganos de cierre de la jurisdicción constitucional y contencioso administrativa.

Objetivos de Investigación

Objetivo General.

Identificar si los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 que adicionaron los artículos 136A y 185A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, garantizan los derechos fundamentales en los procesos de responsabilidad fiscal.

Objetivos Específicos.

- Establecer el marco legal del control fiscal en Colombia.
- Conocer como funciona la figura del control inmediato de legalidad y su aplicación en los fallos de responsabilidad fiscal.
- Analizar la providencia de fecha 29 de junio de 2021 proferida por el honorable Consejo de Estado, dentro del proceso de control automático de legalidad de fallo con responsabilidad fiscal con radicado 11-001-03-15-000-2021-01175-01 – consejero Ponente William Hernández Gómez.
- Estudiar los argumentos que se plantean en la demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional en el expediente D-14197 en donde se analiza la constitucionalidad de los artículos 36 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

Estrategia Metodológica

En cuanto a la metodología que se implementó en la presente investigación, se utilizó el método analítico – descriptivo. A partir de este, se abordó el estudio de la Constitución Política de Colombia, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las normas especiales sobre el tema objeto de análisis, es decir, la Ley 610 de 2000 y la Ley 2080 de 2021, además el informe se construyó a través de la lectura y examen de las diferentes decisiones jurisprudenciales y posiciones doctrinales.

Como fase inicial, se realizó (i) un acercamiento teórico a los antecedentes, (ii) estudio del marco legal de la función fiscal, (iii) la exposición de motivos por parte del legislador respecto de la reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011y para finalizar se efectuó un análisis detallado de los artículos 23 y 45 de la ley 2080 de 2021 teniendo como base la sentencia proferida por el honorable Consejo de Estado el día 29 de junio de 2021 bajo radicado 11001031500020210117501, Consejero Ponente William Hernández Gómez.

Descripción y Formulación Del Problema De Investigación

Tal y como se señaló con antelación el control inmediato de legalidad en Colombia fue inicialmente un fenómeno constitucional, utilizado como mecanismo inusual única y exclusivamente para la evaluación de las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional en la declaratoria de un estado de excepción, ahora en ocasión al cumplimiento de lo preceptuado en la Ley 2080 de 2021 a través de los artículos 23 y 45, que adicionaron los artículos 136A y 185A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dicho fenómeno se convierte en un medio a través del cual de manera oficiosa se realiza un control de legalidad a las decisiones proferidas por la Contraloría General de la Republica y por las contralorías territoriales dentro los procesos de responsabilidad fiscal; la competencia para esta revisión recae en el honorable Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

De ahí, que en la presente investigación se hayan formulado los siguientes problemas jurídicos a resolver:

¿El control automático de legalidad y el procedimiento especial de los fallos de responsabilidad fiscal señalado en el artículo 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, va en contravía al debido proceso y en consecuencia a la constitución?

¿Se extralimita en su competencia el Consejo de Estado al modificar el término de caducidad para demandar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, teniendo en cuenta la decisión adoptada a través del numeral segundo del auto de unificación de fecha 29 de julio de 2021 con radicado 11001031500020210117501?

Control de Legalidad de los Fallos de Responsabilidad Fiscal: un Debate que Hasta Ahora Comienza

Capítulo I: Control fiscal en Colombia, síntesis de su evolución jurídica

Sería interesante plasmar en este apartado la génesis de la figura del control fiscal y su evolución en el derecho comparado, así como su desarrollo en el derecho interno desde la época de la colonia, la independencia y los avances obtenidos en el siglo XX; sin embargo, para los fines académicos del presente escrito, limitaremos su análisis a partir de la Constitución Política de Colombia.

1. Concepto de control fiscal

Inicialmente debemos acudir a la definición de control fiscal que consagra la Constitución Política (1991) en su artículo 267 como una función pública a cargo de la Contraloría General de la República, encargada de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes públicos, además, a la definición se debe agregar lo dicho por el Consejo de Estado con ponencia del consejero Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta agrega que esa función “se cumple mediante el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados, fundando en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, en forma posterior y selectiva” (Consejo de Estado, Sentencia. Radicado.: 25000-23-24-000-2003-00182-01 (2003-182), 2007)³.

Por otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C-140 del 6 de mayo de 2020 advierte que el control fiscal “ha sido reconocido por la corte como una herramienta eficaz e idónea para la protección del patrimonio público, a través de (i) la verificación del correcto manejo de los recursos públicos y (ii) el establecer si en el ejercicio de la gestión de los recursos colectivos se cumplen las normas que sujetan a la administración en términos de legalidad y se asegura el cumplimiento de los fines constitucionales y misionales de cada una de las entidades (Corte Constitucional, Sentencia C-140/20, 2020).

En la doctrina, para Moreno Millán (2012) la vigilancia fiscal de la actividad de la administración busca el resarcimiento del daño a través de los procesos de responsabilidad fiscal

³ Sentencia que remite al concepto número 1522 del 4 de agosto del año 2003 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, consejero ponente doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce.

y con ello reparar el detrimento patrimonial causado por las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que administren recursos públicos, en los distintos escenarios por donde transcurre el recurso público, es decir, inicia en el recaudo y finaliza en la ejecución.

Así las cosas, haciendo un contexto general del fundamento constitucional, jurisprudencial y doctrinal, podemos concluir que el control fiscal es el mecanismo que emplea el Estado a través de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales para vigilar y verificar la correcta y eficiente inversión de los bienes y recursos públicos, y, en la mayoría de casos, acudir a los procesos administrativos de responsabilidad fiscal con el fin de lograr el resarcimiento del daño.

2. Evolución jurídica

Como se mencionó previamente, en esta oportunidad se dejará de lado lo atinente a la historia y consolidación del control fiscal en el derecho comparado y en Colombia y partiremos de su constitucionalización generada a partir del año 1991.

El desarrollo legal tiene su primera aparición en la Ley 42 de 1993 (artículo 4° y 5°) que traía normas sobre la organización del sistema de control fiscal y financiero, sin embargo, con la evolución jurídica se modificó sustancialmente el control fiscal a partir de la Ley 610 del 2000 (artículo 3°) que reguló el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y posteriormente se incluyeron tangenciales modificaciones con la Ley 1474 de 2011 (capítulo 8° sección primera subsección I artículo 97) que instituyó el procedimiento verbal de responsabilidad fiscal.

En la última década se expidió el acto legislativo 2 de 2015 (artículos 22 y 23) que adoptó una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional que introdujo modificaciones acerca de la elección del Contralor General de la República y los contralores territoriales, además, se promulgó el acto legislativo 04 de 2019, que modificó sustancialmente el concepto de control fiscal consagrado en el artículo 267 de la Constitución Política (1991) y se encuentra regulado a partir del Decreto 403 de 2020 (artículo 1°), que redefinió el concepto de control fiscal y es el que se encuentra vigente en la actualidad.

Aquí se hace necesario hacer un paréntesis, con el fin de incluir la reforma que introdujo la Ley 2080 de 2021 (artículos 23 y 45) que adicionó a la Ley 1437 de 2011 los artículos 136A y

185A con la creación de la figura denominada control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal.

Capítulo II: Excepcionalidad del control inmediato de legalidad

A continuación, en este capítulo se abordará el escenario jurídico que enmarca el instituto del control inmediato de legalidad, con el fin de determinar si se trata de una figura ordinaria que se aplica a varias actuaciones administrativas, o por el contrario tiene una connotación excepcional y limitada.

1. Concepto del control inmediato de legalidad

Para entender el concepto inmediato de legalidad, se debe acudir a la Constitución Política de Colombia (1991) en el numeral 6° del artículo 214 y parágrafo del artículo 215, en donde se establece que en los estados de excepción generados por guerra exterior, conmoción interior y estado de emergencia es obligación del Gobierno Nacional remitir a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos proferidos en uso de las facultades allí otorgadas, con el fin de que esa Corporación decida sobre su constitucionalidad.

El anterior mandato se encuentra desarrollado en la Ley 137 de 1994 (artículo 20) que establece que los actos administrativos de carácter general que desarrollen los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad a cargo del Consejo de Estado si se trata de entidades nacionales y por la autoridad de lo contencioso administrativo con competencia en el lugar donde se expidan cuando se trata de entidades territoriales, tal y como lo consagra el artículo 136 del C.P.A.C.A. en concordancia con el numeral 14 del artículo 151 y el artículo 185 de esa misma norma.

Ahora bien, sobre el particular se tiene la Sentencia C-179/14 (Corte Constitucional, 2014) señalando que “La revisión oficiosa o control automático de los citados decretos legislativos implica el examen no sólo de los requisitos formales sino también de los de fondo, tales como la firma del Presidente y los Ministros, la conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación, la transitoriedad de las mismas, su finalidad, que no es otra que el restablecimiento del orden perturbado, la proporcionalidad de las medidas, la competencia para expedirlas, etc.”; y más adelante, señala “Dicho control constituye una

limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.”.

En ese mismo orden de ideas de acuerdo a la Sentencia.: radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00 (Consejo de Estado, 2011) considera que el “control automático constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción” y se caracteriza por ser jurisdiccional, integral, autónomo, inmediato o automático, oficios, hace tránsito a cosa juzgada relativa, entre otras.

Como se observa, la figura del control inmediato⁴ de legalidad se aplicaba única y exclusivamente para el control judicial de los decretos legislativos y actos derivados de la función administrativa expedidos por el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales en el marco de los estados de excepción a cargo de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los tribunales administrativos de acuerdo con las competencias asignadas a cada Corporación.

Capítulo III: Control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal

Descendiendo en el tema central del presente escrito de investigación, en este capítulo se desarrollará lo correspondiente a la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal desde la óptica del fundamento constitucional, pasando por el desarrollo legal y finalmente analizando las decisiones adoptadas por el Consejo de Estado.

1. Concepción de la figura

Como ya quedó relatado en el primer capítulo del presente trabajo, el control fiscal en el escenario normativo ha sufrido modificaciones motivado en el aumento de los casos de corrupción en el manejo de los bienes y recursos públicos, en especial, en el último tiempo se encuentra la modificación del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia a partir de la promulgación del acto legislativo No. 04 del 18 de septiembre del año 2019.

Al analizar esa norma se encuentra que “el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de

⁴ Que en varios apartes también la denominan control automático.

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.” (Decreto 403 de 2020).

Ahora bien, ese mandato se reguló a través del Decreto 403 de 2020 (artículo 152), que adicionó el artículo 148A de la Ley 1437 del 2011 estableciendo que “el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela, populares preventivas, de grupo, de cumplimiento, del recurso de habeas corpus, del medio de control de nulidad electoral, y del proceso de pérdida de investidura. En todo caso el trámite del control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal, incluida la primera y segunda instancia, no podrá ser superior a un (1) año.” que luego fue luego derogado expresamente por el artículo 87 de la Ley 2080 de 2021.

Como se observa, el Decreto 403 del 2020 que se profirió por parte del Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad extraordinaria otorgada por el parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, no dijo nada acerca del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, pese a que esa norma se expidió “con el fin de armonizar el marco normativo que rige la materia del control fiscal y para garantizar la protección de los recursos públicos”; por lo tanto, para el control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal se contaba con la posibilidad de demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 138 de la Ley 1437 del año 2011.

2. Inclusión de la figura en la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

Teniendo clara la premisa de que las normas constitucionales y reglamentarias que modificaron el control fiscal en especial respecto del control jurisdiccional guardaron silencio respecto del mecanismo de control automático de legalidad, debemos acudir al trámite de la reforma de la Ley 1437 del 2011 y que se materializó por medio de la Ley 2080 de 2021, con el fin de identificar la justificación señalada en la exposición de motivos.

Al ingresar a la página web denominada congresovisible.org (<https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-de-procedimiento-administrativo-y-de-lo-contencioso-administrativo---ley-1437-de-2011---y-se-dictan-disposiciones-en-materia-de-descongestion-en-los-procesos-que-se-tramitan->

ante-esta-jurisdiccion-descongestion-de-procesos-de-lo-contencioso-administrativo/9999/) de la Universidad de los Andes facultad de Ciencias Sociales se observa que el proyecto de ley No. 364 de 2020 Cámara y No. 007 de 2019 Senado denominado “por medio del cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción. (Descongestión de procesos de lo Contencioso Administrativo)”, fue presentada por el Gobierno Nacional y por la presidenta del Consejo de Estado el día 20 de julio del año 2019.

En el texto del proyecto inicialmente presentado y que contaba con el aval del Consejo de Estado, no se observa alusión alguna a la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal.

Sin embargo, al revisar la Gaceta No. 979 del 24 de septiembre de 2020 de la ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 364 de 2020 Cámara y No. 007 de 2019 Senado, se encuentra que los ponentes⁵ designados en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes señalaron que:

“- Se propone que el control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad proferidos por la Contraloría General de la República y por la Auditoría General de la República, sea ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado, en tanto que, los Tribunales Administrativos ejercerán el referido control a los fallos emanados de las Contralorías Territoriales.

- Para definir el procedimiento del control de legalidad mencionado, se contempla la inclusión del artículo 185 A - a la Ley 1437 de 2011, el cual resulta compatible con el ordenamiento jurídico, y prevé etapas claramente definidas que permitirán garantizar el debido proceso de los involucrados.” (página 7).

Dicha modificación fue aprobada en los debates de comisión y de plenaria de la Cámara de Representantes, para finalmente ser conciliado con el texto aprobado por el Senado de la República, tal y como se observa en las Gacetas del Congreso 1491 y 1492 del 14 de diciembre de 2020 que contiene los informes de conciliación de los textos aprobados, en donde se acogió el

⁵ Alejandro Alberto Vega Pérez -C-, Jorge Enrique Burgos Lugo -C-, César Augusto Lorduy Maldonado -C-, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, José Gustavo Padilla Orozco, Carlos Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez, Luis Alberto Albán Urbano y Edward David Rodríguez Rodríguez.

texto aprobado en la Cámara de Representantes con el argumento de “que existe la necesidad de aclarar el trámite judicial del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal” (páginas 7 y 15).

Así las cosas, el texto definitivo aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el presidente de la República a través de la Ley 2080 de 2021, es el que se transcribe a continuación:

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

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

(Adicionado por el Art. 23 de la Ley 2080 de 2021)”

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

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

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

3. Vencido el término de traslado o el periodo 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.

(Adicionado por el Art. 45 de la Ley 2080 de 2021)”

3. Excepción de inconstitucionalidad del control automático de legalidad por parte de la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado

A partir de la promulgación de la Ley 2080 de 2021, esto es, el 25 de enero del año 2021, generó que la Contraloría General de la República en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 A de la Ley 1437 de 2011 con la adición que le realizó el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, remitiera ante el Consejo de Estado los fallos con responsabilidad fiscal proferidos con posterioridad a la entrada en vigencia de esa norma.

El caso hito se encuentra en el expediente radicado con el consecutivo No. 11001-03-15-000-2021-01175-00 (A) que por reparto le correspondió a la Sala Especial de Decisión del Consejo de Estado con la sustanciación del consejero Martín Bermúdez Muñoz, en donde la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República remitió para control automático el fallo con responsabilidad fiscal No. 8 del 18 de diciembre de 2020 proferido dentro del proceso ordinario 2015-00889.

En providencia calendada del 28 de abril del año 2021, en auto de ponente el consejero Bermúdez Muñoz decidió inaplicar “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, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4 *ibídem.*”; además dispuso no avocar conocimiento del “*control inmediato*” de legalidad del fallo de responsabilidad fiscal aludido en precedencia.

Para arribar a esa conclusión, motivó su decisión en el siguiente análisis:

“8.- A juicio del Despacho las dos disposiciones anteriores desconocen la función constitucional de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a la que le corresponde juzgar los actos de la administración, restablecer los derechos de los particulares y disponer la reparación de los perjuicios que se les causen con tales actos. El ejercicio de dicha función comporta el deber de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia y el derecho fundamental al debido proceso, que implica el derecho de acudir ante el juez (determinado en la ley) para que éste que resuelva sus pretensiones conforme con lo previsto en las normas legales. Solo de este modo puede considerarse que nos encontramos en un Estado de derecho en el cual los ciudadanos, tengan el mismo tratamiento ante la ley, puedan demandar los actos de la administración, y cuenten con la garantía de un juez imparcial que resuelva sus pretensiones en condiciones de igualdad.

9.- Como se desprende de las normas transcritas, el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal se ejerce sobre decisiones que son actos administrativos de contenido particular. Las personas condenadas en dichos actos, tienen derecho a impugnarlos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a solicitar el restablecimiento de sus derechos y la reparación de los perjuicios, causados con los mismos. Tienen el derecho, al igual que todas las personas, a hacerlo mediante la acción de <> prevista en el artículo 138 del CPACA; esta es una acción o medio de control

contenido particular, de la cual son los titulares y cuyo desarrollo está reglado en las normas contenidas en la segunda parte del CPACA, con las siguientes características:”.

Inconforme con esa decisión la Contraloría General de la República presentó recurso de apelación, que por importancia jurídica fue asumido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a través de ponencia del consejero William Hernández Gómez en auto de unificación de fecha 29 de junio del año 2021, resolvió confirmar la decisión adoptada de no avocar el conocimiento del control automático de legalidad, además, señaló que “el término para que opere la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento que procede contra actos administrativos que declararon la responsabilidad fiscal que han sido proferidos durante la vigencia de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, solamente empezará a contar a partir del momento en el que quede en firme el presente auto.”, manifestación con la cual no estoy de acuerdo, pero me ocuparé en el capítulo final de analizar las implicaciones.

La decisión adoptada por 25 consejeros de la Sala Plena contó con el voto positivo de 14 consejeros de los cuales 4 aclararon su voto, mientras que de los 11 restantes 6 se declararon impedidos, 4 fueron separados del conocimiento por pertenecer a la SED No. 7 y tan sólo una consejera no estuvo de acuerdo con la decisión y salvó voto.

El análisis realizado por la Corporación en esa providencia se centró inicialmente en la facultad que tienen los jueces, en ejercicio del control difuso, de ejercer un control de constitucionalidad por vía de excepción consistente en inaplicar una norma de menor categoría que contrastada con el texto constitucional resulte incompatible con los derechos de las personas; posteriormente añadió al debate el examen de convencionalidad, en donde se advirtió:

“16. De esta manera, la doctrina del control de convencionalidad se ha consolidado en la jurisprudencia constitucional y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Se destaca, entre otros, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Gustavo Petro Urrego en contra de la sanción disciplinaria proferida por la Procuraduría General de la Nación, en donde la Sala Plena del Consejo de Estado concluyó que de conformidad con el artículo 23.2 de la CADH la Procuraduría General de la Nación no tenía competencia para inhabilitar o restringir derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente, razón por la cual inaplicó normas del Código Disciplinario Único, vigente en la época”

Posteriormente, la misma providencia señaló los “antecedentes legislativos del control automático de legalidad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal y del proyecto de ley estatutaria que reforma a (sic) las disposiciones que lo regulan”.

En el caso concreto, sobre la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad se indicó que:

“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.”

En ese mismo orden de ideas, la Sala Plena del Consejo de Estado hizo un análisis detallado de la incompatibilidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 con el artículo 29 de la Constitución Política y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, concluyendo que existe una incompatibilidad de la norma de inferior categoría en lo referente al derecho a la prueba y a su contradicción ya que dependerá discrecionalmente del juez del medio de control, ya que el sancionado fiscalmente no tiene la oportunidad de solicitar y allegar las pruebas correspondientes.

Además, señaló que existe incompatibilidad de esas mismas normas con los artículos 229 y 90 de la Constitución Política de Colombia (1991) y 25.1 de la CADH, en lo que respecta a las limitaciones al acceso a la administración de justicia ya que el sancionado es un “mero interviniente” y no puede formular pretensiones de restablecimiento de sus derechos y la reparación del daño causado, y añade:

“... Consejo de Estado ha dejado sentado que la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, bajo el entendido de que el carácter oficioso no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato . Desde esta perspectiva garantista del control de legalidad, no existe similitud con el denominado «control automático» puesto que esta eventualidad ni siquiera es contemplada en la regulación del control automático de legalidad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, cuya sentencia tiene efectos erga omnes, lo cual también impide el acceso a la administración de justicia frente a las cuestiones no abordadas en dicha providencia.”

Igualmente se desarrolla la incompatibilidad con el artículo 238 de la Constitución Política que permite la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos (artículo 229 del CPACA), sin embargo, en el medio de control aquí analizado no se permitiría al sancionado presentar la solicitud suspensión y mucho menos el juez la puede adoptar de oficio.

Por otro lado, también existe incompatibilidad con los artículos 13 de la Constitución y 24 de la CADH, que es atinente al ejercicio del derecho a la igualdad que resulta incompatible con el medio de control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, en la medida que no existe justificación o fundamento para un trato diferente respecto de las personas en otros ámbitos de la responsabilidad administrativa, quienes pueden acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, hace alusión a la incompatibilidad con lo establecido en la sentencia del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH (Petro Urrego vs Colombia) y el artículo 23.2 de la CADH, ya 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.”

En conclusión, se observa que en ejercicio del control difuso de constitucionalidad el Consejo de Estado demostró que los artículos introducidos por la Ley 2080 de 2021 que consagran el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal son contrarios a la Convención Americana de los Derechos Humanos y a la Constitución Política de Colombia, por lo tanto, en providencia de unificación aplica la excepción de inconstitucionalidad y decide no avocar conocimiento de las solicitudes remitidas por la Contraloría General de la República.

Evidentemente se cometió un yerro por parte del Congreso de la República y el Gobierno Nacional al incluir esos artículos que no fueron concertados con el Consejo de Estado en el proyecto de ley presentado ante el congreso.

4. Debate ante la Corte Constitucional

El día 10 de marzo del año 2021, el ciudadano Asdrúbal Corredor Villate presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 que adicionaron los artículos 136 A y 185 A de la Ley 1437 de 2011, con el argumento que es contrario a los artículos 1º y 13 de la Constitución; sin embargo, después de la inadmisión y su subsanación, finalmente fue admitida solo respecto a los cargo por violación de los artículos 13 y 229 de la Constitución Política de Colombia.

Después de notificada la demanda, hubo pronunciamiento por parte de del Sindicato Nacional “Mayo”⁶, quien pidió la declaratoria de constitucionalidad de las normas demandadas ya que en su sentir no hay justificación para afirmar que con la reforma constitucional se crean beneficios a favor de los investigados.

También hubo intervenciones de los ciudadanos Harold Eduardo Sua Montaña, Luis Fernando Lozada Elizalde, Jhomny Urrea Bautista, Sergio Fajardo Valderrama y la Universidad Externado de Colombia quienes, de manera unánime, pero con diferentes argumentos pidieron la

⁶ Movimiento de Acción y Oportunidad para la Equidad de Género y Nuevas Masculinidades.

inexequibilidad de las normas demandadas, mientras que el señor Pablo Cesar Díaz Barrera solicitó la exequibilidad condicionada.

El Consejo de Estado, pese a ser solicitada su intervención, no se pronunció de fondo.

Ahora bien, respecto de las entidades públicas que tienen relación con las normas demandadas, se encuentra que la Contraloría General de la República a través del Vicecontralor Julián Mauricio Ruiz Rodríguez (2021) se pronunció de fondo solicitando la exequibilidad de las normas demandadas, haciendo alusión a la naturaleza y alcance de la acción de responsabilidad fiscal, concluyendo que el control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal se encargó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el deber de verificación y guarda de las garantías propias del debido proceso, seguridad jurídica e interés general.

También se pronunció Fredy Murillo Orrego en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien defendió la exequibilidad de las normas demandadas, con el argumento de que existe un trato diferencial del control judicial de los fallos de responsabilidad fiscal respecto de otros actos de la administración, porque está de por medio el interés general por medio de la protección del patrimonio público y el manejo de los bienes del Estado.

Por su parte la Cámara de Representantes actuando mediante su apoderado Melecio Quinto Arias, solicito la inhibición de la Corte o en su defecto la exequibilidad de la norma, con el argumento que el actor no logró demostrar los cargos en contra de los artículos demandados.

La señora Alma Carmenza Erazo Montenegro, actuando como Auditora General de la República, igualmente solicitó la exequibilidad de las normas demandadas “por cuanto no vulneran el principio fundamental de la igualdad ni el de acceso a la administración de justicia.”

La Defensora Delegada para asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, Heidi Abuchaibe Abuchaibe, se pronunció solicitando la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas ya que en su sentir no se materializa el derecho a la tutela judicial efectiva al no permitir al afectado acudir directamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de aportar pruebas que permitan el restablecimiento de sus derechos.

Finalmente, en un punto aparte se observa que la Procuradora General de la Nación, Margarita Cabello se declaró impedida para emitir concepto, por lo que la intervención del Ministerio Público la realizó el Viceprocurador General de la Nación Antonio Emiro Thomas

Arias quien solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento ante la ineptitud sustantiva de la demanda.

Se observa que el día 12 de octubre del año 2021, la Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger registró proyecto de fallo acerca de la constitucionalidad o no de las normas demandadas, sin embargo, con fines académicos se deja expresa constancia que ante la Corte Constitucional también se tramitan las demandas de constitucionalidad en contra de esas normas, pero se adelantan en los expedientes D-14297 y D-14346.

Así las cosas, será la Sala Plena de la Corte Constitucional quien defina acerca de la inconstitucionalidad de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 que adicionaron los artículos 136 A y 185 A de la Ley 1437 de 2011, y se espera que sea en la misma línea del Consejo de Estado o de lo contrario se presentará lo que se conoce como un “choque de trenes” entre esas dos altas corporaciones judiciales.

5. Eliminación del artículo 136 A en el proyecto de ley estatutaria que modifica la Ley 270 de 1996

Resulta por lo menos anecdótico que el Congreso de la República, tramitó el proyecto de ley estatutaria número 475 de 2021 y 295 de 2020 Cámara, acumulado con el proyecto de ley estatutaria número 430 de 2020 Cámara y con el proyecto de ley estatutaria número 468 de 2020 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones, que de acuerdo con el informe de conciliación publicado en la gaceta número 665 del 16 de junio del año 2021, establece que el artículo 91 (texto acogido) deroga el artículo 136 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que fuere adicionado por el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021 y ordena la terminación de los controles automáticos de legalidad que se encuentren en trámite a la fecha en que entre en vigor dicha ley.

Es decir, que el mismo congreso que el 25 de enero del año 2021 creó la figura del control automático de legalidad, 6 meses después la deroga con lo cual se demuestra la falta de rigor jurídico con el que se afronta la evolución normativa en la democracia colombiana.

La novedad de ese proyecto de ley estatuaría, que pretende modificar el artículo 185 A de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes aspectos:

“Artículo 185A. trámite abreviado del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra decisiones con responsabilidad fiscal. El trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra decisiones con responsabilidad fiscal estará sometido a las siguientes disposiciones especiales:

1. Este medio de control tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con excepción de las acciones de tutela, populares preventivas, de grupo, de cumplimiento, del recurso de habeas corpus, del medio de control de nulidad electoral y del proceso de pérdida de investidura. En todo caso, el trámite del control jurisdiccional de las decisiones con responsabilidad fiscal, incluida la primera y segunda instancia, no podrá ser superior a un año. El incumplimiento sin justa causa de este deber es causal de mala conducta.

2. Para promover el medio de control previsto en este artículo no será necesario agotar la conciliación como requisito de procedibilidad. Solo la solicitud conjunta de conciliación prejudicial presentada ante la Procuraduría General de la Nación por el órgano de control fiscal y el afectado tendrá como efecto la suspensión del término de caducidad previstos en la ley para presentar la demanda.

3. Con la demanda se allegarán los actos administrativos acusados, junto con su constancia de notificación y copia de la totalidad del expediente administrativo. Para estos efectos, el interesado, una vez surtida la notificación de la de decisión de responsabilidad fiscal conforme a las normas generales o especiales que regulan la materia, solicitará copia íntegra del expediente y constancia de notificación, y el órgano de control fiscal contará con un plazo máximo de cinco (5) días para hacer entrega de lo solicitado, plazo que no alterará el término de caducidad correspondiente. Cuando el demandante advierta que no recibió el expediente administrativo por parte del órgano de control fiscal o el mismo no esté completo, así lo indicará y acreditará en la demanda precisando las piezas faltantes, caso en el cual en la admisión se ordenará a dicho órgano aportarlas en un término máximo de cinco (5) días desde el momento en que el juez así lo ordene, si no lo hiciere el Juez compulsará copias a la autoridad disciplinaria competente.

4. Recibida la demanda deberá ser repartida a más tardar el día siguiente hábil y se decidirá sobre su admisión dentro de los tres (3) días siguientes.

5. El auto admisorio de la demanda no es susceptible de recursos y quedará en firme al día siguiente al de la notificación personal al demandante. Si la demanda no reúne los requisitos formales, mediante auto no susceptible de recurso se concederá al demandante tres (3) días para que los subsane. El auto que se pronuncie sobre la corrección se proferirá dentro de los (3) tres días siguientes. En caso de no corregirse, la demanda se rechazará.

6. En este medio de control quedará excluida la posibilidad de reformar la demanda.

7. La demanda deberá ser contestada dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación personal del auto admisorio al órgano de control que expidió la decisión con responsabilidad fiscal.

8. Las excepciones previas serán resueltas solo con las pruebas allegadas al expediente, sin que sea procedente solicitar la práctica de pruebas para sustentarlas.

9. El medio de control a que refiere este artículo se tramitará conforme a las disposiciones relativas al proceso con sentencia anticipada, previstas en el artículo 182 A de este código, bajo las siguientes reglas especiales:

a.-Las pruebas documentales que no obren en el expediente administrativo, deberán allegarse con la demanda y solo podrán ser solicitadas en caso de que no hayan podido ser obtenidas previamente, mediante el ejercicio del derecho de petición, lo cual no impedirá acudir al trámite de la sentencia anticipada.

b.- Todos los medios de prueba practicados durante la actuación administrativa de responsabilidad fiscal serán valorados en el proceso, sin necesidad de requisitos adicionales. Para determinar la procedencia de los medios de prueba que se soliciten en el medio de control, se deberá justificar la petición señalando las razones por las cuales dicho medio de prueba no se aportó o se solicitó en el proceso de responsabilidad fiscal, o las razones que justifiquen la necesidad de practicarlo en la actuación judicial.

c.- Cuando sea necesario practicar pruebas, en el auto mediante el cual el juez fije el litigio y deba pronunciarse sobre aquellas, se señalará la fecha para llevar a cabo una sola audiencia de instrucción, en la cual tales pruebas serán practicadas.

d.- Contra el auto que niegue las pruebas solicitadas por cualquiera de los intervinientes procederá el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, en el efecto suspensivo.

e.- Terminada la referida audiencia, se continuará el trámite conforme a las disposiciones de la sentencia anticipada previstas en el artículo 182 A de este código, en relación con los alegatos y la sentencia. El fallo de primera instancia se dictará en un término máximo de treinta (30) días contados desde que el expediente pase al despacho con tal objeto, y el de segunda instancia, en el término de 20 días contados de la misma forma.

f.- Dentro de la sentencia el juez deberá pronunciarse sobre la inhabilidad del demandante para el ejercicio de cargos de elección popular, decretándola o no, para lo cual ordenará al órgano de control fiscal que emita certificación sobre el pago o resarcimiento del daño por el cual fue declarado responsable fiscal el demandante, omitir este pronunciamiento será causal de mala conducta. Los efectos temporales de la inhabilidad se extenderán hasta cuando el órgano de control fiscal haya recibido el pago correspondiente. La decisión que declara inhabilidad para ocupar cargos de elección popular deberá ser comunicada a la Procuraduría General de la Nación para su registro.

g.- Para los efectos de notificación, comunicación, aclaración y adición de la sentencia se aplicará lo dispuesto en los artículos 289 a 291 de este código.

h.- Contra la sentencia de primera instancia procederá el recurso de apelación. La interposición del recurso y el trámite de la segunda instancia se regirá por lo dispuesto en los artículos 292 y 293 ibídem.

PARÁGRAFO. En lo no previsto en este artículo, se seguirán las reglas generales previstas en este código y, en especial, aquellas referidas al medio del control de nulidad y restablecimiento del derecho.”

Revisada la página de la Corte Constitucional, se encuentra el expediente PE0000051 radicado el día 16 de septiembre del año 2021 y asignada la ponencia al Magistrado Alberto Rojas Ríos quien en auto del 4 de octubre de 2021 avoca conocimiento y decreta pruebas.

Así las cosas, se observa que se aproxima una nueva modificación en lo que al control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se refiere.

Capítulo IV: Caducidad en los casos de control automático de legalidad

Como ya quedó definido, las decisiones adoptadas en el ejercicio de la función pública de control fiscal a través de los procesos de responsabilidad fiscal, son verdaderos actos administrativos que son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad y restablecimiento de que trata la Ley 1437 (2011, artículo 138).

Sin embargo, el debate que se propone en este capítulo final tiene que ver con la caducidad de este medio de control ya que claramente el literal d) del numeral 2° del artículo 164 del C.P.A.C.A. establece que el término para demanda en nulidad y restablecimiento del derecho es de cuatro meses contados a partir de la notificación del acto administrativo.

Pese a ello, en el auto de unificación comentado en el capítulo anterior, el Consejo de Estado a través de la Sala Plena decidió “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.”

Sin embargo, considero de manera respetuosa que el Consejo de Estado no tiene la competencia para modificar las normas de caducidad de los medios de control y mucho menos señalar el tiempo en el que empieza a regir, ya que de conformidad con el mandato constitucional (230) la jurisprudencia es un criterio auxiliar de interpretación, pero nunca estarán por encima de las leyes que son mandatos imperativos de orden público y de obligatorio cumplimiento.

En todo caso, por seguridad jurídica es necesario que los operadores judiciales que conocerán de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho presentadas en contra de los actos administrativos proferidos en los procesos de responsabilidad fiscal, conozcan la decisión unificadora del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se abstengan de declarar la caducidad contada a partir de la notificación de la terminación de la actuación administrativa, por el contrario, revisar la fecha en la que quedó en firme la decisión del Consejo de Estado de no avocar conocimiento.

Conclusiones

Ese fue el análisis del tema propuesto en el presente trabajo de investigación, en donde se abordó la discusión acerca de la constitucionalidad de la figura del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, encontrando demostrado que a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado y se espera que así mismo en pronunciamiento de constitucionalidad de la Corte Constitucional, las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 a la Ley 1437 de 2011, son abiertamente inconstitucionales y contrarían el derecho convencional.

Lo paradójico se presenta por la inseguridad jurídica que genera el Congreso de la República secundado por la Contraloría General de la República, quienes insisten en la modificación del control jurisdiccional de las decisiones dictadas en los procesos de responsabilidad fiscal, pues como observamos, en el trámite legislativo del proyecto de modificación de la Ley Estatutaria 270 de 1996 se introdujeron nuevas modificaciones en este aspecto y que están en revisión por la Corte Constitucional, lo que demuestra la ausencia total de rigor jurídico por parte de esas instituciones quienes a toda costa quieren, bajo argumentos de bien común, limitar el acceso a la administración de justicia de las personas naturales o jurídicas declaradas responsables fiscalmente.

La última palabra la tiene la Corte Constitucional quien deberá estar a la altura de la discusión y analizar en ambos expedientes la legalidad de las medidas adoptadas por el Congreso de la República, que en mi sentir son abiertamente inconstitucionales.

Referencias

Congreso de la República de Colombia (1993, 26 de enero). *Ley 42*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0042_1993.html

Congreso de la República de Colombia (1994, 2 de junio). *Ley 137*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0137_1994.html

Congreso de la República de Colombia (2000, 15 de agosto). *Ley 610*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html

Congreso de la República de Colombia (2011, 18 de enero). *Ley 1437*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2011, 12 de julio). *Ley 1474*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2011, 25 de enero). *Ley 2080 de 2021*.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html

Congreso Visible. Org. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-reforma-el-codigo-de-procedimiento-administrativo-y-de-lo-contencioso-administrativo---ley-1437-de-2011---y-se-dictan-disposiciones-en-materia-de-descongestion-en-los-procesos-que-se-tramitan-ante-esta-jurisdccion-descongestion-de-procesos-de-lo-contencioso-administrativo/9999/>

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera (2007, 16 de agosto). Sentencia. Rad.: 25000-23-24-000-2003-00182-01 (2003-182).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena (2011, 31 de mayo).
Sentencia. Rad.: 11001-03-15-000-2010-00388-00.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena (2021, 29 de junio).
Sentencia. Rad.: 11001-03-15-000-2021-01175-00 (B) (SU).

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil (2003, 4 de agosto). Concepto Rad. 1522.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional* N° 116.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional de Colombia (2014, 26 de marzo) Sentencia C-179 [MP Luis Ernesto Vargas Silva]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-179-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia (2020, 6 de mayo) Sentencia C-140 [MP José Fernando Reyes Cuartas]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-140-20.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2020, 8 de julio). Caso Petro vs. Colombia.

Moreno, F. (2012). *Aspectos constitucionales del control fiscal en Colombia*. Editorial Bonaventuriana.

Presidencia de la Republica. (2020). Decreto 403. *Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal*.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=110374>