



Identificador KzR7 7wfl A\uf c6V l+wr uFP/ O88= (Válido indefinidamente)

URL <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica>



Bogotá, D.C., 30 de agosto de 2021
11102000000

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: D-14197

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad presentada por Asdrúbal Corredor Villate contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, “*Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011 - y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*”.

Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger

Concepto No.: 6987

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 278.5 de la Constitución Política¹ y 17.3 del Decreto Ley 262 de 2000², rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Asdrúbal Corredor Villate interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, cuyos textos se transcriben a continuación:

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

***Artículo 136A. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal.** Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República*

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² En la presente oportunidad, el concepto del Ministerio Público es suscrito por el Viceprocurador General de la Nación, en tanto que, mediante Auto 310 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger), la Corte Constitucional aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación.



Identificador KzR7 7wfl Aúf c6V I+wr uFP/ O88= (Válido indefinidamente)

URL <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica>



o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales.

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

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

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

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

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

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

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

El demandante solicita que se declare la inexecutable de las normas acusadas, al considerar que desconocen el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad (artículos 13 y 229 de la Constitución Política).



Identificador KzR7 7wfl A4uf c6IV 1+wr uFP/ O88= (Válido indefinidamente)

URL <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica>



Lo anterior, porque contempla un trato diferenciado injustificado en favor de los sujetos declarados fiscalmente responsables en comparación con los demás individuos que son sancionados administrativamente, consistente en que los primeros son liberados de las cargas y requisitos de acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para tener la oportunidad de cuestionar una decisión en su contra, mientras los segundos deben para el efecto: *“(i) agotar la conciliación extrajudicial; (ii) haber ejercido los recursos que procedan contra el acto administrativo sancionatorio; (iii) formular demanda de parte; y (iv) presentar la demanda antes de que se configure el término de caducidad”*.

II. Concepto del Ministerio Público

El Constituyente de 1991 consagró la igualdad como un bien superior con una triple naturaleza³, pues es un valor, un derecho subjetivo y un principio. En esta última faceta, se trata de un mandato de optimización contemplado en el artículo 13 superior, el cual debe ser materializado en la mayor medida de lo posible, asegurando igual trato a situaciones idénticas, y diferenciado ante circunstancias no asimilables.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que la viabilidad de los reproches por desconocimiento del principio superior de igualdad, depende de la superación de un juicio compuesto por las siguientes etapas⁴:

“(i) Establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, esto es, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza;

(ii) Definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y

(iii) Averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución”⁵.

En punto de ello, cabe destacar que en los eventos en los que no sea posible establecer un parámetro de comparación, se entenderá que la demanda es

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-862 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-818 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-084 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁵ *“La evacuación de la última etapa recién reseñada depende del resultado de un test de razonabilidad y proporcionalidad, en donde, luego de establecer su nivel de intensidad, se analizan: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre los referidos medio y fin”* (Sentencia C-514 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger).



Identificador KzR7 7wfl Aúf c6V I+wr uFP/ O88= (Válido indefinidamente)

URL <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica>



inepta y, en consecuencia, se deberá proferir un fallo inhibitorio. En cambio, si es posible identificar un parangón, se procederá con un análisis de la proporcionalidad de la normatividad, cuyo resultado determinará si se adopta una decisión de exequibilidad, exequibilidad condicionada o inexecuibilidad⁶.

En relación con la demanda de la referencia, el Ministerio Público considera que no es posible efectuar un juicio de constitucionalidad por violación del principio de igualdad, porque el demandante formula un cargo a partir de la comparación de dos grupos de sujetos que se encuentran en situaciones que no son equiparables.

Ciertamente, la discusión planteada versa sobre la forma en que se accede a la jurisdicción para invalidar los actos administrativos sancionatorios. Sin embargo, los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021 regulan el control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal, los cuales, si bien se expiden en el marco de un proceso de naturaleza administrativa, no son sancionatorios, pues su finalidad es meramente resarcitoria, en tanto buscan obtener la indemnización del detrimento patrimonial ocasionado a una entidad⁷.

En efecto, en las sentencias SU-620 de 1996⁸, C-619 de 2002⁹, C-832 de 2002¹⁰, T-151 de 2013¹¹ y C-083 de 2015¹², la Corte Constitucional explicó que:

(i) La responsabilidad fiscal *“es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal”*.

(ii) *“Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella”*¹³.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-104 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-127 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

⁷ Cfr. Artículo 4° de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 124 del Decreto Ley 403 de 2020.

⁸ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹¹ M.P. Alexei Julio Estrada.

¹² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-151 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada).



Identificador KzR7 7wfl A/uf c6V l+wr uFP/ O88= (Válido indefinidamente)

URL <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica>



En este sentido, el Ministerio Público estima que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal, carente de naturaleza sancionatoria, impide comparar razonablemente su regulación legal con la ordenación de otros tipos de responsabilidad (v. gr. administrativa o penal) en los términos que propone el actor y, en consecuencia, su demanda es inepta para derivar en una decisión de fondo, siendo imperioso un fallo inhibitorio¹⁴.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que profiera un fallo **INHIBITORIO**, ante la ineptitud sustantiva de la demanda presentada por Asdrúbal Corredor Villate contra los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

Atentamente,

Firmado digitalmente por: ANTONIO EMIRO THOMAS ARIAS

Fecha firma: 30/08/2021 10:52:21

ANTONIO EMIRO THOMAS ARIAS
Viceprocurador General de la Nación

Elaboró: Tania Milena Figueroa Camacho – Asesor Grado 19 – Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.
Revisó: Marco Antonio Campaña Vera – Asesor – Despacho del Viceprocurador General de la Nación.
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

¹⁴ Al respecto, “no sobra recordar que un fallo inhibitorio, lejos de afectar la garantía de acceso a la administración justicia, constituye una herramienta idónea para preservar el derecho político y fundamental que tienen los ciudadanos de interponer acciones públicas en defensa del Texto Superior, al tiempo que evita que la presunción de constitucionalidad que acompaña al ordenamiento jurídico sea objeto de reproche a partir de argumentos que no suscitan una verdadera controversia constitucional” (Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).