



Bogotá, D.C., 4 de noviembre de 2021

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expedientes: D-14297

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Juan Pablo Pantoja Ruíz contra el artículo 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: Gloria Stella Ortiz Delgado

Concepto No.: 7009

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

Los ciudadanos Daniel Eduardo Londoño de Vivero y Juan Pablo Pantoja Ruíz interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“**Artículo 45.** Adiciónese el artículo 185A a la Ley 1437 de 2011³, 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.

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 582 de 2021 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte Constitucional aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación.

³ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.



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”.

Los accionantes solicitan que se declare la inexecutable de la disposición demandada, argumentando que desconocen las garantías de los derechos al debido proceso⁴ y al acceso a la administración de justicia⁵. Ello, porque:

(i) Contempla unos términos procesales “irrisorios” que ponen en riesgo la correcta administración de justicia. En concreto, 10 días para la intervención de la persona declarada fiscalmente responsable es un plazo insuficiente para ejercer en debida forma la defensa, y 20 días para adoptar un fallo no es tiempo razonable para que la Corporación Judicial profiera una decisión conforme a derecho.

(ii) Restringe el adecuado ejercicio del derecho de contradicción, en tanto la participación de la persona declarada fiscalmente responsable se contempla antes del período probatorio, con lo cual no se tiene la posibilidad de controvertir los elementos de juicio recaudados.

(iii) Impide que se soliciten y tramiten medidas cautelares, como la suspensión provisional del acto administrativo de condena fiscal.

II. Consideraciones del Ministerio Público

a) Libertad de configuración del legislador en materia procesal

El debido proceso es un derecho fundamental, consagrado en los artículos 29 de la Constitución y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consistente en un “conjunto de garantías a través de las cuales se busca la protección del individuo

⁴ Cfr. Artículos 29 de la Constitución y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵ Cfr. Artículos 229 de la Constitución y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



*incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus intereses legítimos y se logre la aplicación correcta de la justicia*⁶.

Al respecto, en Sentencia C-163 de 2019⁷, la Corte Constitucional indicó que el derecho al debido proceso se compone, entre otras, de las siguientes garantías:

(i) *“Al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley”;*

(ii) *“A la defensa”, entendida “como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso”⁸;*

(iii) *“A un proceso público, llevado a cabo en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas”;*

(iv) A la *“presentación, controversia y valoración probatoria”;* y

(v) *“A la independencia e imparcialidad del juez”, quien “siempre deberá decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”⁹.*

A su turno, el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental, contemplado en los artículos 229 de la Carta Política y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual se concreta en *“la posibilidad de acudir ante un juez o tribunal a presentar pretensiones para la protección de derechos o intereses”*, lo cual implica la efectiva *“resolución de fondo”* de las controversias, así como la garantía de que la decisión correspondiente *“se pueda hacer efectiva a través de su correcta ejecución”¹⁰.*

Ahora bien, la plena efectividad de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en los procesos judiciales es una función a cargo del legislador, el cual debe expedir una regulación razonable y proporcional para asegurar su protección, así como de los jueces, que deben velar por el respeto de los mandatos constitucionales y legales relacionados con dichas prerrogativas en las causas a su cargo¹¹.

En punto de ello, se destaca que la Constitución le otorga al Congreso de la República una amplia libertad de configuración normativa para *“evaluar y definir las etapas,*

⁶ Sentencia C-980 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁷ M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁸ Sentencia C-341 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Sentencia T-608 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹¹ Cfr. Sentencias C-031 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-163 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera).



características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”¹². Ciertamente:

“(...) en virtud de la cláusula general de competencia, consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política¹³, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos antes las autoridades públicas”¹⁴.

En este orden de ideas, el legislador puede *“definir las reglas mediante las cuales se deberá adelantar cada proceso, que incluyen, entre otras cosas, la posibilidad de (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”¹⁵.*

Con todo, el Ministerio Público destaca que la libertad de configuración del legislador en materia procesal no es absoluta, pues *“se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales”¹⁶.*

En este sentido, a efectos de comprobar que una regulación procesal expedida por el legislador sea razonable y proporcional frente a las garantías que componen los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en la jurisprudencia constitucional se ha diseñado el siguiente escrutinio:

(i) Para empezar, se constata que la ordenación afecte o limite efectivamente alguna de las garantías de los derechos al debido proceso o al acceso a la administración de justicia; y

(ii) En caso afirmativo, se examina que la regulación: (a) persiga un fin *“constitucionalmente importante”*; (b) *“sea efectivamente conducente”* para el mismo; y (c) *“no sea evidentemente desproporcionada”¹⁷.*

¹² Sentencia C-203 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

¹³ En los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política se establece que le corresponde al Congreso de la República hacer, interpretar, reformar y derogar las leyes, incluyendo las referentes a *“códigos en todos los ramos de la legislación”*.

¹⁴ Sentencia C-428 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁵ Sentencia C-031 de 2019 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹⁶ Sentencia C-279 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La exigencia de razonabilidad y proporcionalidad parte del supuesto de que *“sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”* (Sentencia C-538 de 2016, M.P. Aquiles Arriera Gómez).

¹⁷ Cfr. Sentencias C-763 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-341 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), C-286 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-163 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera). En relación con el juicio de proporcionalidad que se adelanta frente a normas procesales acusadas de afectar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, se resalta que se realiza con una intensidad intermedia, pues



En los eventos en los que se advierta que la ordenación limita alguna garantía de los derechos al debido proceso o al acceso a la administración de justicia y no atienda a las exigencias de proporcionalidad, la Corte Constitucional ha indicado que debe procederse a declarar su inexecutable¹⁸, salvo que pueda adoptarse una decisión condicionada que racionalmente permita superar la restricción y al tiempo salvaguardar la teleología de la regulación¹⁹.

A su vez, en los casos en los que no se pueda constatar que la norma afecte o limite efectivamente alguna de las garantías de los derechos al debido proceso o al acceso a la administración de justicia por falta de certeza de los reproches planteados en la demanda, dicho alto tribunal ha optado por proferir un fallo inhibitorio²⁰.

b) La certeza y suficiencia del concepto de la violación de las demandas de inconstitucionalidad

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991²¹ establece como uno de los requisitos de las demandas de inconstitucionalidad que se señalen las razones por las cuales las normas superiores se estiman desconocidas por los preceptos legales acusados (concepto de la violación)²². Al respecto, cabe resaltar que el fundamento de dicha exigencia se deriva del principio de separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos, así como la presunción de constitucionalidad de las leyes.

En efecto, “en la medida en que las leyes son productos de la actividad democrática deliberativa del Congreso, están amparadas por la presunción de ser compatibles con la Constitución. Esta presunción solo puede ser derrotada a través del ejercicio del control de constitucionalidad que, en el caso de aquellas normas susceptibles de la acción pública, supone la existencia de una acusación concreta que demuestre la oposición entre el precepto legal y la Carta Política”²³.

En este sentido, la Corte Constitucional ha explicado que los argumentos que se presenten en el escrito introductorio para cuestionar la conformidad de una disposición con la Carta Política deben ser: (i) claros, (ii) ciertos, (iii) específicos, (iv) pertinentes y (v) suficientes, so pena de la ineptitud del mismo para generar un juicio de constitucionalidad y, a su vez, un pronunciamiento de fondo²⁴.

Sobre el particular, se ha sostenido que *“las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una*

“si bien los procedimientos pertenecen amplio margen de configuración legislativa, el grado de escrutinio judicial de los mismos se hace más estricto cuando se alega que a partir de los efectos del trámite se estaría ante una posible afectación de derechos constitucionales” (Sentencia C-031 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹⁸ La Corte Constitucional ha explicado que una norma debe declararse inexecutable si *“tras una evaluación en abstracto, resultare ineficaz para alcanzar su propósito, o cuando resulta excesiva y desproporcionada frente al resultado que pretende obtener”* (Sentencia C-538 de 2016, M.P. Aquiles Arriera Gómez).

¹⁹ Cfr. Sentencia C-043 de 2021 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

²⁰ Cfr. Sentencia C-189 de 2021 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

²¹ *“Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.*

²² Corte Constitucional, Sentencia C-165 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-121 de 2018 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y C-035 de 2020 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).



*proposición jurídica real y existente y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita, e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda*²⁵.

En tratándose de normas procesales, se ha resaltado que debido a su consagración en códigos, las demandas en su contra no deben ser ajenas a su comprensión sistemática, pues puede acontecer que el precepto considerado inconstitucional, realmente no lo sea si se analiza en consonancia con otras disposiciones del mismo cuerpo normativo que complementan su entendimiento. Ciertamente, *“lo contrario, llevaría a la Corte a que, por vía de este tipo de censuras, concentrara su actividad en definir las interpretaciones legales del ordenamiento jurídico y no a examinar si el Legislador vulneró la Carta Política. Por lo tanto, para el cumplimiento del requisito de certeza no basta cuestionar una norma aislada*²⁶.

En consecuencia, *“el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden*²⁷.

Ahora bien, ante la ausencia de certeza, la Corte Constitucional ha señalado que la demanda paralelamente incumple el presupuesto de suficiencia, ya que la acusación no es formulada de manera completa y, por consiguiente, no logra tener un *“alcance persuasivo”*, esto es, ser *“capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada*²⁸; situación que conlleva a un fallo inhibitorio ante la ineptitud sustancial de la demanda²⁹.

c) Primer cargo: los términos procesales establecidos en el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 atienden al principio de proporcionalidad

El Ministerio Público observa que el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 establece unos términos especiales para adelantar la primera instancia del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, los cuales son más cortos que los tiempos establecidos en los procesos ordinarios que se desarrollan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo³⁰, por lo que es plausible señalar que los plazos expeditos pueden llegar a afectar las garantías constitucionales y, por consiguiente, es necesario verificar la proporcionalidad de los mismos.

Así pues, la Procuraduría advierte que los términos consagrados en la norma demandada persiguen una *finalidad constitucional importante*, pues buscan otorgarle celeridad al control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal, según lo ordena el inciso quinto del artículo 267 de la Carta Política³¹ para asegurar la

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-122 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-034 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-603 de 2019 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo).

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

³⁰ Cfr. Artículos 168 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³¹ Modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019.



recuperación oportuna de los recursos públicos. En efecto, dicha disposición superior establece 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”.

De igual manera, la Vista Fiscal observa que los términos fijados en la norma acusada son *conducentes* para cumplir dicha finalidad, en tanto los tiempos señalados para adelantar las etapas que conforman la primera instancia de la revisión judicial de legalidad no superan los 50 días hábiles, los cuales sumados con los 50 días hábiles que los artículos 62 y 67 de la Ley 2080 de 2021³² contemplan para el desarrollo de la segunda instancia del trámite, permiten que control jurisdiccional de los fallos con responsabilidad fiscal se adelante en menos de un año conforme al referido mandato constitucional.

Además, los plazos contenidos en el artículo reprochado para adelantar la primera instancia no son *evidentemente desproporcionados*, puesto que al ser comparados con los plazos fijados para desarrollar el mismo estadio procesal en otras causas de importancia constitucional, como las acciones de *habeas corpus* -36 horas-, tutela -10 días-, cumplimiento -20 días- y pérdida de investidura -20 días-³³, los 50 días de duración no se evidencian arbitrarios o irrazonables, máxime cuando no se trata de definir la responsabilidad fiscal sino verificar la legalidad del procedimiento.

Específicamente, el control de legalidad no es una instancia adicional del procedimiento de responsabilidad fiscal en el que proceda reabrir el debate jurídico y probatorio³⁴. En efecto, lo que busca la revisión judicial es constatar que no se haya configurado alguna de las causales de nulidad establecidas en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, que los actos administrativos no *“hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”*.

En suma, para el Ministerio Público los términos establecidos en la norma demandada superan el juicio de proporcionalidad y, en consecuencia, se enmarcan en el amplio margen de configuración normativa que tiene el Congreso de la República para definir los tiempos procesales.

d) Segundo cargo: ineptitud del reproche referente a la restricción de la garantía procesal de controvertir las pruebas

El Ministerio Público considera que el cargo presentado por los actores referente al desconocimiento de la garantía procesal de controvertir las pruebas carece de certeza

³² Los artículos 62 y 67 de la Ley 2080 de 2021 reforman respectivamente los artículos 234 y 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales regulan el recurso de apelación y el trámite del mismo en los procesos contenciosos administrativos.

³³ Cfr. Leyes 393 de 1997, 1095 de 2006 y 1881 de 2018, así como Decreto 2591 de 1991.

³⁴ El debate jurídico y probatorio en los juicios fiscales se adelanta en sede administrativa a instancias de la contraloría respectiva, bajo un procedimiento en el que el procesado tiene todas las garantías constitucionales (Cfr. Sentencia C-101 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).



y suficiencia, porque se sostiene que la norma demandada restringe dicha prerrogativa constitucional, a pesar de que la disposición se circunscribe a establecer una etapa probatoria sin ordenar lo referente a la contradicción de los elementos de juicio, la cual, por consiguiente, debe realizarse conforme a la normatividad general que dispone de medios específicos para el efecto, según pasa a explicarse.

El artículo 136A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, dispone que *“los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*, así como que *“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”*.

A su turno, la norma demandada -artículo 45 de la Ley 2080 de 2021- señala las etapas que deben surtirse en la primera instancia del control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal. En concreto, para empezar, se establece una etapa de intervención de 10 días, en la que pueden participar la persona declarada responsable, el órgano fiscal correspondiente, el Ministerio Público y cualquier ciudadano. Luego, se contempla la posibilidad de un período probatorio de 10 días, el cual puede surtirse en caso de que el magistrado sustanciador lo estime conducente. Finalmente, se dispone la fase de elaboración de la sentencia y deliberación de la misma, que se extiende por 30 días.

En torno al período probatorio, se resalta que la norma demandada no regula en detalle la forma en que debe desarrollarse, puesto que únicamente indica que el magistrado sustanciador *“podrá decretar las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días”*. En consecuencia, para comprender el desarrollo de dicha etapa debe acudir a lo dispuesto en otras normas sobre la materia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como del Código General del Proceso³⁵.

En dichos estatutos normativos se establece que *“las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes”*³⁶ y, con tal propósito, se estipulan diferentes medios de oposición que se ejecutan al momento de practicarse y recaudarse el elemento de juicio correspondiente. Por ejemplo, si se decreta una pericia, el ejercicio del derecho de contradicción se ejerce mediante la solicitud de la comparecencia del perito a una audiencia³⁷, o si se trata de un testimonio dicha prerrogativa se asegura con la participación del interesado en la toma de la declaración, donde tiene la oportunidad de formular y objetar las preguntas³⁸.

En este orden de ideas, para la Procuraduría no es evidente que la norma demandada lesione la garantía de contradicción de la prueba, puesto que en el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, el magistrado sustanciador en el

³⁵ El artículo 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que *“en los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil”*.

³⁶ Cfr. Artículo 170 del Código General del Proceso.

³⁷ Cfr. Artículos 228 del Código General del Proceso, así como 218 y siguientes 211 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁸ Cfr. Artículos 220 y 221 del Código General del Proceso.



evento de estimar conducente la práctica de alguna prueba, debe recaudarla conforme a la normatividad procesal vigente, que estipula oportunidades de contradicción de los elementos de juicio que son incorporados al proceso³⁹.

Además, no puede ignorarse que debido al tipo de examen que subyace al control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal, el cual en mayoría de casos se circunscribe a cuestiones meramente jurídicas, no se advierte que el recaudo de elementos de juicio sea imperioso en todos los procesos, más aún si tiene en cuenta que las pruebas pertinentes para su desarrollo, como lo son el fallo con responsabilidad fiscal y sus antecedentes administrativos, son remitidas siempre a las causas respectivas por ministerio de la ley antes del inicio, pudiendo ser cuestionadas en la fase de intervención por las partes⁴⁰.

Así las cosas, para la Procuraduría el reproche de los actores sobre la afectación del derecho a la contradicción de las pruebas se fundamenta en un examen aislado de la norma enjuiciada, con lo cual la demanda pierde su poder de persuasión y no genera duda sobre la constitucionalidad de disposición acusada. Ciertamente, los accionantes desconocen que la práctica de pruebas no se realiza al arbitrio del magistrado ponente, sino que debe ceñirse a las reglas fijadas en otras disposiciones procesales, que establecen medios para controvertir los elementos de juicio recaudados.

e) Tercer cargo: ineptitud del reproche referente a la restricción de la posibilidad de solicitar medidas cautelares

De manera similar al cargo anterior, el Ministerio Público advierte que el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021 no regula la posibilidad de solicitar medidas cautelares en el trámite de control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal. Por consiguiente, para determinar si resulta procedente su petición en dicho proceso especial, debe acudir a la normatividad general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En punto de ello, se resalta que en los artículos 229 y 231 de dicho estatuto procesal se dispone que las medidas cautelares proceden *“en todos los procesos declarativos (...) en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente motivada”*, y que *“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas (...)”*.

Así pues, para la Procuraduría es evidente que las medidas cautelares pueden ser solicitadas en el trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal, puesto que: (i) se trata de una causa relacionada con la nulidad de actos administrativos que, por su naturaleza, tiene carácter declarativo⁴¹; y (ii) la

³⁹ Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado que *“es posible que una temática se encuentre regulada en múltiples cuerpos normativos y la lectura aislada efectuada sobre una sola norma sobre la cual se erige la omisión alegada, pueda ser superada al realizar una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico”* (Sentencia C-189 de 2021, M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

⁴⁰ Cfr. Artículo 136A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴¹ Siguiendo la jurisprudencia contencioso administrativa, se tiene que el control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal es declarativo, en tanto que *“tiene como nota característica que en su origen existe*



procedencia de las mismas no está ligada a la interposición de la demanda, ya que pueden ser pedidas en cualquier estado del proceso mediante escrito motivado presentado por alguna de las partes⁴².

En este orden de ideas, el reproche de los actores sobre la afectación del debido proceso y el acceso a la administración de justicia relacionado con la imposibilidad de solicitar medidas cautelares carece de certeza y suficiencia, en tanto la norma acusada no regula la materia y las disposiciones generales permiten que se acudan a las mismas en los trámites de control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal, desestimándose así, en principio, un desconocimiento evidente de las normas superiores.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que: **(i)** declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, en relación con el cargo referente a la desproporción de los términos procesales; y **(ii)** profiera un fallo **INHIBITORIO** frente a los demás reproches formulados en la demanda de la referencia, debido a su ineptitud por falta de certeza y suficiencia.

Atentamente,

ANTONIO EMIRO THOMAS ARIAS
Viceprocurador General de la Nación

Proyectó: Jorge Hernando Valencia Rodríguez – Asesor
Revisó: Marco Antonio Campana Vera – Asesor / Madia Ortega Otero - Asesora
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

falta de certeza acerca de la declaración de legalidad o ilegalidad que finalmente será proferida en la sentencia que pondrá fin a la incertidumbre. Esto, a diferencia de lo que ocurre con los procesos ejecutivos, en los que, para que sean procedentes, debe existir certeza, exigibilidad y claridad del derecho o de la situación jurídica” (Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 19, providencia del 28 de agosto de 2020, M.P. William Hernández Gómez).

⁴² Cfr. Artículos 229, 231 y 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.