

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, cuatro (04) de marzo de dos mil veintidós (2.022)

Auto Interlocutorio No. 083

MAGISTRADA PONENTE: ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

MEDIO CONTROL:	CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2022-00370-00
ENTIDAD:	CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA responsabilidadfiscal@contraloriavalledelcauca.gov.co
TEMA	NO AVOCA CONOCIMIENTO

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Despacho si avoca o no, el conocimiento del control de legalidad de un fallo con responsabilidad fiscal, conforme lo previsto en el artículo 136A, adicionado por el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, que correspondió por reparto.

II. ANTECEDENTES

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, remitió en medio digital, para el trámite de control automático de legalidad el fallo de responsabilidad fiscal No. 017 del 14 de enero de 2022, proferido en el expediente No SOIF-025-2017, de conformidad con lo estipulado en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021.

Este proceso de responsabilidad fiscal tuvo como fundamento el hallazgo fiscal emanado del grupo auditor, como resultado de visita fiscal para atender una queja de la ciudadanía, en el que se advirtió un detrimento patrimonial con ocasión del pago de una multa por parte de INFIVALLE a la Superintendencia de Sociedades.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Marco Normativo del control de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal.

Esta figura fue introducida en el artículo 23 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 136 A del CPACA, así:

“ART. 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.



Radicación : 76001233300020220037000
Medio de control : CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
Entidad : CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA

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.”

De la misma manera, el artículo 45 de la Ley 2080 de 2021, adicionó el artículo 185A de la Ley 1437 de 2011, estableciendo el trámite de este control de legalidad.

3.2 Precedente de unificación sobre la no procedencia del control automático de legalidad de los fallos de responsabilidad fiscal previsto en los artículos 23 y 25 de la Ley 2080 de 2021

La Sala Plena del Consejo de Estado, mediante auto de unificación del 29 de junio de 2021¹, confirmó la decisión de inaplicar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por ser incompatibles con los artículos 29, 229 y 238 de la Constitución Política y los artículos 2, 8-1, 23, 24 y 25-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

En esta providencia, se consideró que estas normas de la Ley 2080 de 2021, vulneran el artículo 29 de la Carta fundamental y el artículo 8-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto que, a los declarados responsables fiscalmente no se les permite allegar, ni controvertir las pruebas, ni pronunciarse en alegatos de conclusión sobre las pruebas practicadas en el trámite del control de legalidad.

De la misma manera, se sostuvo que este medio de control es incompatible con los artículos 90 y 229 de la Constitución Política y el artículo 25-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, referente al derecho de acceso a la administración de justicia, a la reparación integral del daño y a la tutela judicial efectiva, en la medida que, quien es declarado responsable fiscalmente, no se le da la oportunidad de formular pretensiones como el restablecimiento de los derechos ante la eventual ilegalidad del acto administrativo con responsabilidad fiscal y la indemnización de los perjuicios por este causados.

Asimismo, en este precedente jurisprudencial se expuso que estas normas vulneran el artículo 238 de la Constitución Política, toda vez que al darle al responsable fiscal el tratamiento de mero interviniente, no lo legitima para pedir la suspensión de los efectos del acto administrativo que declaró su responsabilidad, medida que tampoco puede adoptarse de oficio por el juez contencioso administrativo.

Adicionalmente, se sostuvo que estos preceptos legales violan los artículos 13 de la Constitución y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, esto es, el principio de igualdad, toda vez que, los sujetos hallados responsables fiscalmente, son sometidos a (i) un juicio sumario, (ii) con un grave desequilibrio procesal ante un potencial número indeterminado de intervinientes.

Finalmente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo indicó que este medio de control no cumple en sentido estricto los parámetros de convencionalidad previstos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. William Hernández Gómez, auto de unificación jurisprudencial, radicado: 11001-03-15-000-2021-01175-01



En efecto, en esta providencia proferida por importancia jurídica, la Sala Plena del Consejo de Estado, precisó:

“35. Así, esta Sala considera que la regulación legal del medio de control en estudio es incompatible con el artículo 229 de la Carta, en la medida en que, a quien es declarado fiscalmente responsable, se le da un tratamiento de mero interviniente en un proceso en el que se discute acerca de un asunto que incumbe a sus derechos subjetivos, pues el fallo con responsabilidad fiscal es un acto administrativo de carácter particular², en el que se establece la obligación de pagar una suma líquida de dinero³, y que por sí solo presta mérito ejecutivo⁴.

36. De esta manera, al ser tratado como un mero interviniente, **al responsable fiscal no se le da la oportunidad de formular pretensiones que deban abordarse necesariamente en la sentencia que decida el medio de control en virtud del deber de congruencia que se debe seguir en esta materia**, frente a cuestiones relacionadas, por ejemplo, con el restablecimiento de sus derechos y la reparación del daño que se le hubiere podido causar con el acto administrativo que se demuestre ilegal, **lo cual es un imperativo constitucional de conformidad con el artículo 90 Superior⁵**

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

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

39. Ahora bien, es necesario precisar que en el ordenamiento jurídico colombiano existe un control inmediato de legalidad pero respecto de las **medidas de carácter general** proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos en los

² Nota original: Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 3 de octubre de 2019, rad. 85001 23 33 000 2017 0012901.

³ Nota original: L. 610/2000, art. 53: «Fallo con responsabilidad fiscal. El funcionario competente proferirá fallo con responsabilidad fiscal al presunto responsable fiscal cuando en el proceso obre prueba que conduzca a la certeza de la existencia del daño al patrimonio público y de su cuantificación, de la individualización y actuación cuando menos con culpa [...] del gestor fiscal y de la relación de causalidad entre el comportamiento del agente y el daño ocasionado al erario, y como consecuencia se establezca la obligación de pagar una suma líquida de dinero a cargo del responsable».

⁴ Nota original: L. 610/2000, art. 58: «Mérito ejecutivo. Una vez en firme el fallo con responsabilidad fiscal, prestará mérito ejecutivo contra los responsables fiscales y sus garantes, el cual se hará efectivo a través de la jurisdicción coactiva de las Contralorías».

⁵ Nota original: CP, art. 90: «El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas [...]».



Radicación : 76001233300020220037000
Medio de control : CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD FALLO CON RESPONSABILIDAD FISCAL
Entidad : CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA

estados de excepción⁶, el cual permite que el juzgador revise estos actos de forma automática y oficiosa, lo cual tiene fundamento en la presunción de legalidad de los actos administrativos y en el principio de separación de funciones entre las ramas y órganos del poder público. Este especialísimo medio de control inmediato de legalidad tiene por finalidad hacer prevalecer la Constitución, los derechos fundamentales y los derechos humanos en momentos de emergencia, conmoción interior o guerra exterior. Además, se justifica en la medida que es un juicio de legalidad sobre actos generales que involucran intereses de toda la comunidad. En todo caso, el 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 inmediato⁷. 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.**

40. Esta situación también se ve reflejada en la violación de las obligaciones internacionales del Estado colombiano frente a la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 25.1 de la CADH, que consagra que «toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso **efectivo** ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales». Ahora bien, contrario a ello, la regulación legal del control automático en comentario **no ofrece efectividad respecto del eventual restablecimiento de los derechos del declarado fiscalmente responsable y la reparación integral del daño que se le haya causado con ocasión del acto administrativo, en caso de anulación judicial de este último.**» (Resaltado del texto)

3.3. Del Caso concreto

Como quiera que, los supuestos facticos y jurídicos del control automático de legalidad del fallo de responsabilidad fiscal No. 017 del 14 de enero de 2022, proferido en el expediente No SOIF-025-2017 remitido por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, se enmarcan con el asunto objeto de estudio en el precedente de unificación, dando aplicación a la excepción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 4º de la Constitución Política, respecto de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, se dispondrá **no avocar** el conocimiento del trámite de control automático de legalidad sobre el fallo con responsabilidad fiscal sometido a examen, al ser estos preceptos legales incompatibles con la Constitución Política y con la Convención Americana de Derechos Humanos, conforme a la providencia de carácter vinculante y de obligatorio acatamiento antes citada.

⁶ Nota original: El cual está regulado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 185 del CPACA.

⁷ Nota original: Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).



En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Unitaria de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de Ley

RESUELVE:

PRIMERO: INAPLICAR los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 2021, por ser contrarios a los artículos 29, 229, y 238 de la Constitución Política y los artículos 2, 8-1, 23, 24 y 25-1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 4º ibídem.

SEGUNDO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control automático de legalidad del fallo de responsabilidad fiscal No. 017 del 14 de enero de 2022, dentro del proceso fiscal No. SOIF-025-2017, por las razones expuestas.

TERCERO: DEVOLVER el expediente digital la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, haciendo las anotaciones respectivas en el sistema de gestión judicial SAMAI.

CUARTO: NOTIFICAR este auto a los señores Javier Antonio Jaramillo Ramírez expreso.palmira@hotmail.com, a la Previsora S.A. Compañía de Seguros notificacionesjudiciales@previsora.gov.co, a los apoderados doneyospinam@hotmail.com, notificaciones@gha.com.co y a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, a través de los correos electrónicos dispuestos para tal fin.

QUINTO: Se advierte que los memoriales que se presenten durante el trámite del presente proceso, deberán presentarse al correo electrónico institucional de la secretaria rpmemorialestadmvc Cauca@cendoj.ramajudicial.gov.co, con copia a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales, indicando con claridad el **NÚMERO DE RADICADO DEL PROCESO CON LOS 23 DÍGITOS SEPARADOS POR GUIÓN, NOMBRE DEL MAGISTRADO PONENTE, NOMBRE DEL DEMANDANTE y EL ASUNTO** y de igual forma deberán indicar su canal digital conforme al artículo 37 de la Ley 2080 de 2021.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

Providencia suscrita electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada