

## RE: SUBSANACIÓN DEMANDA

Protegido por Habeas Data

Mar 13/04/2021 19:55

**Para:** Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (2 MB)

ESCRITO DE SUBSANACIÓN.pdf; CÉDULA.pdf;

Señores

Honorable Corte Constitucional

Ciudad

Por medio de este correo electrónico me permito presentar el escrito de subsanación de la demanda y copia de mi documento de identidad para que obre en el expediente D-14197, tal como fue solicitado con auto de 6 de abril de 2021.

Protegido por Habeas Data

Honorable Magistrada

**Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

**CORTE CONSTITUCIONAL**

Bogotá D.C.

## Protegido por Habeas Data

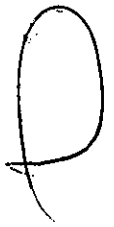
y con el fin de cumplir con lo señalado en el auto de 6 de abril de 2021, expedido dentro del Expediente D-14197 relativo a la demanda de Acción Pública de Inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 23 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, que adicionó el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en contra del artículo 45 ibídem, que adicionó el artículo 185A a la mencionada ley (CPACA), me permito subsanar la demanda en la forma indicada en esa providencia.

En primer lugar, en cuanto a acreditar mi calidad de ciudadano en ejercicio, me permito anexar con este escrito copia de mi documento de identidad, esto es de mi cédula de ciudadanía, cuya vigencia puede ser corroborada a través de la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, en cuanto a que la demanda no cumple el requisito de certeza porque no es cierto que el control automático e integral a los fallos con responsabilidad fiscal apunten al interés particular y no al interés general, y porque no se explica cómo se sacrifica el interés general, parto por recordar que la H. Corte Constitucional respecto a este presupuesto indicó que *"...de una parte, se requiere que los cargos tengan por objeto un enunciado normativo perteneciente al ordenamiento jurídico e ir dirigidos a impugnar la disposición señalada en la demanda y, de la otra, que la norma sea susceptible de inferirse del enunciado acusado y no constituir el producto de una construcción exclusivamente subjetiva, con base en presunciones, conjeturas o sospechas del actor."*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-189 de 2017.



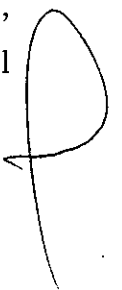
Según la anterior cita jurisprudencial, el presupuesto de certeza se cumple en la medida que la demanda se dirija contra una disposición jurídica, lo cual realmente se satisface porque la demanda de inconstitucionalidad se dirige a cuestionar los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, los que considero no se ajustan al ordenamiento superior conforme a la argumentación presentada en la demanda.

El segundo elemento del que habla la providencia de la H. Corte Constitucional se refiere a que la disposición jurídica acusada no corresponda a una construcción subjetiva del accionante, lo que en el caso de mi demanda se precisa en el auto inadmisorio en que no es cierto que el control automático e integral a los fallos con responsabilidad fiscal apunte al interés particular y no al interés general, y porque no se explica cómo se sacrifica el interés general.

Pues bien, el cargo de inconstitucionalidad por infracción directa al artículo 1º de la Constitución Política, en cuanto a "*la prevalencia del interés general*" en todas y cada una de las actuaciones de las autoridades públicas, se concreta en que el medio de control denominado Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal no es precisamente una figura jurídica instituida para salvaguardar el interés general sino para proteger un interés particular.

¿Qué podría indicar que esa figura jurídica sí está prevista para salvaguardar el interés general? Con seguridad se dirá que a través de la misma se controlará la legalidad de los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Contraloría General de la República y las Contralorías de las entidades territoriales, es decir se examinará que hayan sido expedidos conforme a derecho, que se haya garantizado el debido proceso al sujeto sancionado.

Empero, la prevalencia del interés general en la configuración de dicha institución procesal se desvanece, en mi opinión, por dos razones: Una, porque si el propósito del medio de control es velar por la prevalencia del



ordenamiento jurídico, no se entiende por qué razón se excluyó expresamente del Control automático de legalidad a los fallos **sin** responsabilidad fiscal, los que indudablemente hacen parte de la actividad desplegada por las contralorías de todo orden.

Además, la aplicación de ese Control automático de legalidad a los fallos sin responsabilidad fiscal, como garantía del derecho a la igualdad, sí habría significado un mecanismo eficaz para resguardar el interés general porque ahí sí se cumpliría el cometido de examinar la validez de todos los fallos de responsabilidad fiscal emitidos por los entes de control fiscal del orden nacional y territorial, y lo más importante, la intervención de la jurisdicción de lo contencioso administrativo garantizaría la invalidez de los fallos sin responsabilidad fiscal en aquellos casos que se hubiera vulnerado el ordenamiento jurídico, y de contera la responsabilidad fiscal para los servidores que han ocasionado detrimento patrimonial.

Empero, como el referido medio de control se concibió de forma selectiva, cobijando tan solo a los fallos **con** responsabilidad fiscal y excluyendo a los fallos **sin** responsabilidad fiscal, sin que exista una justificación válida para ello, se entiende que su inspiración no es ciertamente el interés general sino un interés diferente, que de hecho y evidentemente no rinde tributo al principio de igualdad porque le niega inexplicablemente al H. Consejo de Estado el derecho a examinar en su totalidad los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por las entidades de control fiscal.

Y la otra razón, igualmente importante, es que por uno de los dos resultados posibles del ejercicio del Control automático de legalidad de los fallos con responsabilidad fiscal se puede anticipar que el interés general no es el motivo que inspiró la concepción de esta institución procedimental.

Si se somete a un fallo con responsabilidad fiscal al Control inmediato de legalidad establecido en la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 puede ocurrir que el acto administrativo sancionatorio se declare conforme a derecho, caso en el cual la voluntad de la administración quedará amparada con

la presunción de legalidad y con la cosa juzgada derivada del fallo emitido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Empero, mientras se produce el pronunciamiento jurisdiccional el acto administrativo sancionatorio no podrá ejecutarse debido a que su firmeza dependerá de lo que determine dicha jurisdicción, lo que en cierta medida le resta posibilidades a la administración de poder recuperar el dinero estimado como detrimento fiscal, pues es de todos sabido que el funcionario sancionado hará todo lo que esté a su alcance para que su patrimonio no se vea afectado con el fallo de responsabilidad fiscal.

En cambio, si el juicio de validez realizado por el novísimo mecanismo procedimental dicta que el fallo con responsabilidad fiscal es contrario a derecho, el beneficiario directo de esa determinación será el funcionario concernido, quien sin adelantar ninguna acción, sin incurrir en gastos de abogado, sin agotar la que antes se denominaba vía gubernativa, en fin sin mover un solo dedo, verá cómo el aparato judicial, en sus mayores niveles, se mueve para liberarlo de una sanción económica, lo que desde luego no ocurre con el resto de las personas sancionadas por la administración, que sí tienen que asumir todas esas cargas.

En tercer lugar, el auto inadmisorio proferido por la H. Corte Constitucional dice que los reproches formulados no son pertinentes porque no muestran una confrontación entre el contenido de una norma superior con el de la disposición demandada, porque no identifica contradicciones específicas, no utiliza criterios emitidos por los intérpretes autorizados de estas disposiciones, ni tampoco utiliza casos en los cuales se hayan identificado violaciones similares; además, porque en la demanda se hace una exposición de puntos de vista subjetivos pero no de argumentos de naturaleza constitucional que habiliten un juicio de fondo.

El requisito de la pertinencia, según la doctrina constitucional, se cumple *“cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia”*<sup>2</sup>. Es decir, que los reparos

---

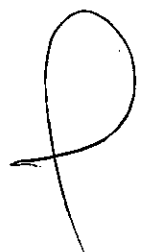
<sup>2</sup> Sentencia C-035 de 2020.

son pertinentes siempre y cuando se recurra a argumentos de naturaleza constitucional y no de otra naturaleza o grado, por lo que al accionante le corresponde evidenciar que las disposiciones jurídicas demandadas se oponen a alguna norma de la Constitución Política.

El pilar fundamental de la demanda que radiqué ante la H. Corte Constitucional es que la consagración del medio de control denominado "*Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal*", a través de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, que introdujo algunas reformas al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, vulnera directamente el derecho de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

Esta disposición constitucional, en lo pertinente, enseña que "*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*". Es decir, que por regla general todas las personas deben recibir el mismo trato por parte de las autoridades públicas, sin que se pueda incurrir en conductas discriminatorias por motivos como los que esboza el precepto constitucional.

El derecho a la igualdad es complejo en la medida que todas las personas no son iguales y por más que se diga que todos deben recibir la misma protección por parte de las autoridades públicas, algunos casos ameritan un trato diferente, debido a que el derecho a la igualdad no desconoce las diferencias existentes entre las personas. Es por ello que, el mismo artículo 13 superior establece, en sus dos incisos finales, que frente a grupos poblacionales discriminados o marginados o especialmente vulnerables por razones de diferente índole, se deben emprender acciones afirmativas enderezadas a que esos sectores de la población salgan de ese estado de marginalidad o puedan llevar una vida más digna que esté acorde con el Estado Social de Derecho.



El derecho a la igualdad, como era de esperarse, también armoniza con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia contemplado en el artículo 229, según el cual “*Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.*”. Aunque la norma no lo dice expresamente, es evidente que el acceso a la administración de justicia debe hacerse en condiciones de igualdad, de modo que las cargas o requisitos para acceder a ese servicio público esencial, deben ser en principio los mismos para todas las personas.

Obviamente existen condiciones especiales que obligan al legislador a dar un trato diferente a las personas que formen parte de sectores de la población marginados o especialmente vulnerables, frente a los cuales se deben flexibilizar los requisitos que aplican para la generalidad de las personas, tal como ocurre, *Vr. Gr.*, con el amparo de pobreza, que busca eximir a los más necesitados de las cargas económicas que implica en algunos casos acudir a la administración de justicia.

La H. Corte Constitucional, en uno de los muchos pronunciamientos que ha hecho en torno a la vigencia del derecho a la igualdad respecto del acceso a la administración de justicia, ha dicho:

“El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como *la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de **poder acudir en condiciones de igualdad** ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.*<sup>3</sup><sup>4</sup> (Las negrillas no son del original)

Está visto, entonces, que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia debe darse en condiciones de igualdad. En otras palabras, el derecho a la igualdad para quienes deciden acudir a la administración de justicia se concreta en que frente a todos ellos se deben hacer las mismas exigencias procedimentales, y que dichas cargas

<sup>3</sup> Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>4</sup> Sentencia T-283 de 2013.

únicamente se deben flexibilizar respecto de las personas que objetivamente estén en condiciones de desigualdad o que ameriten acciones afirmativas a su favor para superar ese estado de desigualdad económica, social o de otra índole en que se hallen.

Ahora bien, en cuanto al medio de control denominado "*Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal*", establecido en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, es claro que desconoce el derecho a la igualdad respecto al acceso a la administración de justicia porque a las personas que son sancionadas por medio de los fallos con responsabilidad fiscal emitidos por los entes de control fiscal, se les exime de las cargas y requisitos que deben cumplir los demás usuarios de la administración de justicia que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en busca de invalidar un acto administrativo sancionatorio.

En efecto, tal como lo manifesté en la demanda, el "*Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal*" se caracteriza por ser automático e integral. En cuanto al primer elemento, debe decirse que una vez expedido el fallo con responsabilidad fiscal y surtidas las instancias correspondientes, el ente de control fiscal tiene el deber de enviar el fallo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro de un término perentorio, incluso si la administración omite cumplir esa carga el juez natural desde luego que está autorizado para asumir el conocimiento de la decisión en forma oficiosa.

Y, en lo relativo a que ese control sea integral debe decirse que alude a que el examen de legalidad sobre el fallo con responsabilidad fiscal no se limita a lo que digan los sujetos procesales en su momento, por el contrario, la jurisdicción de lo contencioso administrativo bien puede revisar la actuación administrativa a la luz de todas y cada una de las causales de nulidad previstas en el ordenamiento jurídico, hayan sido alegadas o no.





Pues bien, a mi modo de ver la consagración del “Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal”, en los términos previstos en los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, vulnera abiertamente el derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia porque ninguna otra persona, natural o jurídica, que haya sido sancionada por la administración, goza del beneficio de que su sanción sea revisada de oficio o en forma automática e integral por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Con el ánimo de demostrar la anterior afirmación fue que en la demanda tomé todos y cada uno de los medios de control establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para acreditar que el derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia se vulnera con la consagración del medio de control denominado “Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal”, ya que en todos los casos de actos administrativos sancionatorios, a las personas naturales o jurídicas se les exigen cumplir con cargas tales como: (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.

En consonancia con la sentencia C-178 de 2014, que fija los parámetros que se deben observar para demostrar el quebrantamiento del derecho a la igualdad por parte de una norma jurídica, y con las diferentes disposiciones tomadas de tratados internacionales relativos al derecho a la igualdad, invocadas para conformar el bloque de constitucionalidad, la labor de comparación se hizo a nivel de medios de control y de los sujetos con interés en los mismos.

En lo relativo a los medios de control consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo demostré que a excepción del *Control inmediato de legalidad* establecido en el artículo 136 *ibidem*, cuyo interés general salta a la vista, todos los medios de control allí previstos sólo pueden ser conocidos por la



jurisdicción de lo contencioso administrativo a petición de parte, ninguno de ellos goza del beneficio de ser asumidos por los jueces administrativos de oficio.

Y, en lo atinente a los sujetos con interés en el resultado de esos medios de control, igualmente quedó al descubierto que en aquellos casos en que se discute la validez de un acto administrativo de carácter particular y concreto, la persona interesada debe necesariamente formular la respectiva demanda, y antes de eso debe interponer los recursos establecidos en el ordenamiento jurídico contra el acto administrativo y agotar el requisito de la conciliación extrajudicial para tratar de que el diferendo se solucione con la intermediación de la Procuraduría General de la Nación.

Así, la violación al derecho a la igualdad en lo que se refiere al acceso a la administración de justicia se concreta en que el legislador le dio un trato diferente al medio de control denominado "*Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal*" y de contera a los sujetos sancionados a través de los mismos, ya que mientras a las personas que son sancionadas por los entes de control fiscal se les exime de la carga de agotar la antes denominada vía gubernativa, de cumplir con el requisito de la conciliación extrajudicial y de tener que presentar oportunamente una demanda en la que se deben invocar las normas violadas y explicar el concepto de la violación, a las demás personas que son objeto de sanciones pecuniarias expedidas por entidades diferentes a las entidades de control fiscal, se les imponen dichas cargas, de modo que si no las cumplen no pueden acceder a la administración de justicia.

No habría lugar a alegar vulneración al derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia si se llega a encontrar una justificación válida para que el legislador diera un trato diferenciado a las personas que han sido sancionadas a través de fallos con responsabilidad fiscal en comparación con aquellas personas que han sido sancionadas económicamente por entidades públicas diferentes a los entes de control fiscal.



Aunque lo he pensado con detenimiento y más aún a raíz del auto inadmisorio proferido por la H. Corte Constitucional, no encuentro ninguna justificación válida para que las personas sancionadas a través de fallos con responsabilidad fiscal sean exoneradas de las cargas que he venido mencionando y que están previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como son el deber de agotar lo que antes se denominaba la vía gubernativa, tener que adelantar la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público y lo más relevante tener que formular oportunamente una demanda en la que se deben invocar las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

La única forma en que se podría justificar el control automático e integral de los fallos con responsabilidad fiscal es que se diera alguna de las circunstancias mencionadas en los dos incisos finales del artículo 13 de la Constitución Política, esto es que las personas que hayan sido sancionadas por las entidades de control fiscal hagan parte de un grupo discriminado o marginado o que se trate de personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta por razones económicas, físicas o mentales, lo que a decir verdad no es cierto.

Por lo mismo, en la demanda me propuse demostrar que por regla general los fallos con responsabilidad fiscal recaen sobre los denominados gestores fiscales, que son personas ubicadas en los segmentos más altos de la administración pública, lo que significa que no hacen parte de ninguno de esos segmentos de la población que ameritan que el legislador expida a su favor una legislación proteccionista o contentiva de acciones afirmativas.

Además, aunque no se puede desconocer que los juicios de responsabilidad fiscal eventualmente se pueden dirigir contra otros servidores públicos, en la medida que causen un detrimento a las finanzas públicas, ello no demuestra *per se* que dichos funcionarios forman parte de población especialmente vulnerable o discriminada, y que por ello se les debe eximir de la carga de tener que demandar el acto administrativo sancionatorio, como sí ocurre con las demás personas o



servidores públicos que son objeto de una sanción pecuniaria, personas a las que insisto sí les corresponde interponer los recursos procedentes contra el respectivo acto, agotar la conciliación extrajudicial y presentar demanda en la que se indiquen las normas violadas y explicar el concepto de su violación.

Estos planteamientos no pueden calificarse como subjetivismo de mi parte. Es palpable, cierto, objetivo y real que el acceso a la administración de justicia para las personas que han recibido un fallo con responsabilidad fiscal es mucho más fácil que para el resto de personas o servidores públicos que han recibido una sanción económica, pues lo único que tienen que hacer es esperar a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo asuma en forma automática el conocimiento de la validez del acto administrativo sancionatorio, revisión de legalidad que además debe ser integral, lo que implica que tanto el Consejo de Estado como los Tribunales Administrativos podrán auscultar la legalidad del acto administrativo sin ninguna limitante, a lo que puede contribuir la persona objeto del fallo con responsabilidad fiscal, quien puede intervenir en dicho trámite y exponer sus argumentos.

Por tanto, en la demanda afirmo que el "*Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal*" es en realidad un privilegio para la persona implicada, ya que frente a ningún otro usuario de la administración de justicia, en específico de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se concibe un medio de control de esas características, ni para los que deseen demandar un acto administrativo sancionatorio de tipo económico, ni para quienes deseen demandar un acto administrativo de contenido particular y concreto.

Ese privilegio a favor de las personas sancionadas con fallos por responsabilidad fiscal, que carece de una justificación válida, configura una vulneración al derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia, pues está demostrado que no todas las personas que han sido objeto de un acto administrativo sancionatorio de tipo económico pueden acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad, pues



para unos -los sancionados con fallos de responsabilidad fiscal- el acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo será automático y con la garantía del examen de validez integral, en tanto que para otros -los sancionados económicamente por entidades diferentes a los órganos de control fiscal- el acceso a la administración de justicia deberá superar todas las barreras que he venido mencionando, como son los requisitos previos a la formulación de la demanda y desde luego la presentación de dicho escrito, lo cual debe hacerse bajo la representación de un abogado titulado, lo que sin duda constituye una carga económica difícil de soslayar porque el artículo 151 del Código General del Proceso dispone que *“Se concederá el amparo de pobreza a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos, **salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.**”* (Resalto con negrillas).

En cuarto lugar, en el auto inadmisorio de la demanda se dice que no se cumple el requisito de suficiencia porque *“La ausencia de contradicciones directas de las normas demandadas con disposiciones superiores compromete la generación de una sospecha o duda razonable acerca de su inconstitucionalidad.”*. Además, dice la H. Corte Constitucional que *“es necesario utilizar argumentos concretos de cómo ocurre esa contradicción y que aquellos generen una duda acerca del apego a la Carta de la norma demandada.”*; y que si bien se acierta en citar la sentencia C-178 de 2014 no se agotan los pasos allí establecidos.

Con el ánimo de cumplir lo ordenado por la Alta Corte me permito retomar el extracto correspondiente de la sentencia C-178 de 2014 que, frente a la valoración de la vulneración del derecho a la igualdad, dice:

“9.3. El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho<sup>5</sup>. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la

<sup>5</sup> La Corte Constitucional se ha referido al principio de igualdad en un amplio conjunto de fallos. Entre estos pueden consultarse las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería), entre muchas otras. La exposición que se adopta en esta providencia constituye una síntesis de la efectuada en la reciente sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Esta formulación general no refleja sin embargo la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes para el derecho al momento de verificar las condiciones de hecho, considerando que todas las personas y situaciones presentan semejanzas y diferencias.

9.4. Por ese motivo, la Sala recuerda que este principio es un mandato complejo en un Estado Social de Derecho. De acuerdo con el artículo 13 Superior, comporta un conjunto de mandatos independientes y no siempre armónicos, entre los que se destacan (i) *la igualdad formal o igualdad ante la ley*, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) *la prohibición de discriminación*, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones *irrazonables*; y (iii) el principio de *igualdad material*, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales.

9.5. En cuanto a la segunda dificultad planteada, es decir, a la existencia de semejanzas y diferencias en todas las personas y situaciones fácticas, las dificultades del intérprete radican en escoger cuáles características son relevantes, sin basarse exclusivamente en juicios de valor. La escogencia de esas cualidades debe efectuarse evaluando su relevancia jurídica, y ponderando, en cada caso, si las semejanzas superan a las diferencias. Así, casos idénticos deberán recibir consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso.

9.6. En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, **lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas**, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, **debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos**; en tercer término, **debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente**; y, finalmente, **debe constatarse si (i) un tratamiento distinto entre iguales o (ii) un tratamiento igual entre desiguales es razonable**. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.

9.7. Por ese motivo, **la Corte exige que las demandas por presunta violación a la igualdad señalen, por lo menos, los grupos que serán objeto de comparación; las circunstancias de hecho comunes a esos grupos, que justifican iniciar el examen de**

**igualdad; la existencia de un trato diverso, a partir de un parámetro de comparación constitucionalmente relevante; y la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.”<sup>6</sup> (Resalto con negrillas)**

A fin de poner en contexto la situación, reitero que con la consagración del medio de control denominado “Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal”, a través de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, se vulnera el derecho a la igualdad en cuanto al acceso a la administración de justicia porque dentro de un mismo grupo de usuarios de la administración de justicia se brinda un trato diferenciado que carece de una justificación constitucional válida.

El grupo general al que me refiero corresponde a las personas que han sido objeto de una sanción económica a través de un acto administrativo en firme. Dentro de este grupo general se hallan los dos grupos que deben ser objeto de comparación para verificar la vulneración del derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia. El primero de esos grupos está compuesto por las personas que han sido sancionadas a través de un fallo con responsabilidad fiscal; y el segundo de esos grupos corresponde a las personas que han sido sancionadas económicamente a través de un acto administrativo en firme.

¿Son comparables los dos grupos? Desde luego que sí. Las circunstancias fácticas que permiten desarrollar el test de comparación están dadas porque (i) quien emite o expide el acto sancionatorio es en los dos casos una entidad pública, el fallo con responsabilidad fiscal lo emite una entidad de control fiscal como la Contraloría General de la República o las Contralorías territoriales, y el acto administrativo sancionatorio lo expide igualmente una entidad pública pero diferente de las contralorías; porque (ii) el acto sancionatorio en los dos casos es un acto administrativo, solo que cuando lo expide alguna de las entidades de control fiscal se denomina fallo con responsabilidad fiscal, mientras que cuando lo hace una entidad diferente simplemente es un acto administrativo, además en los dos casos es un acto administrativo porque

---

<sup>6</sup> Sentencia C-178 de 2014.

claramente es la manifestación unilateral de la voluntad de la administración que produce efectos jurídicos en el mundo del derecho creando una obligación pecuniaria a cargo de la persona y a favor de la administración; y porque (iii) el sujeto pasivo de la sanción económica, en los dos casos, es una persona.

Además, la existencia de un trato diferente a los dos grupos mencionados a la luz de un criterio constitucionalmente relevante como el derecho a la igualdad de acceso a la administración de justicia, si bien ya se precisó con antelación lo expongo en el siguiente cuadro comparativo.

<b>Personas sancionadas económicamente por entidades de control fiscal a través de fallos con responsabilidad fiscal</b>	<b>Personas sancionadas económicamente por entidades públicas diferentes a las entidades de control fiscal a través de actos administrativos</b>
<p>¿Debe cumplir el requisito previsto en el artículo 161 numeral 1° del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, relativo a adelantar previamente y de manera obligatoria el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial? <b>En este caso no.</b></p> <p>Lo anterior, por cuanto el medio de control se ejerce en forma automática e integral, lo que significa que una vez expedido el fallo con responsabilidad fiscal ese acto y el expediente administrativo que se adelantó al respecto deben remitirse inmediatamente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que realice el control automático e integral de legalidad.</p>	<p>¿Debe cumplir el requisito previsto en el artículo 161 numeral 1° del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, relativo a adelantar previamente y de manera obligatoria el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial? <b>En este caso sí.</b></p> <p>Lo anterior, porque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho exige el agotamiento de tal presupuesto, y porque las sanciones económicas impuestas a las personas pueden ser objeto de conciliación.</p>
<p>¿Debe cumplir el requisito previsto en el artículo 161 numeral 2° del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, relativo a haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios? <b>En este caso no.</b></p> <p>Lo anterior, por las mismas razones expuestas arriba, esto es porque el control es automático e integral, lo que significa que la jurisdicción de lo contencioso administrativo aprehende el conocimiento del acto administrativo tan pronto se expida, sin importar si el interesado agotó o no los recursos que fueren obligatorios.</p>	<p>¿Debe cumplir el requisito previsto en el artículo 161 numeral 2° del CPACA, modificado por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, relativo a haberse ejercido y decidido los recursos que de acuerdo con la ley fueren obligatorios? <b>En este caso sí.</b></p> <p>Lo anterior, porque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está sujeto expresamente a esa exigencia, sobre todo porque el acto administrativo que se somete a examen de legalidad es de contenido particular y concreto.</p>
<p>¿Debe formularse oportunamente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del CPACA, indicando las normas violadas y explicando el concepto de su violación tal</p>	<p>¿Debe formularse oportunamente la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del CPACA, indicando las normas violadas y explicando el concepto de su violación tal</p>



<p>como lo manda el artículo 164 del CPACA? <b>En este caso no.</b></p> <p>Lo anterior, porque dado que los fallos con responsabilidad fiscal son conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en forma automática o inmediata, para hacerles un estudio integral de legalidad, no se requiere demanda de parte.</p>	<p>como lo manda el artículo 164 del CPACA? <b>En este caso sí.</b></p> <p>Lo anterior, dado que así lo establece el artículo 138 del CPACA al prescribir que “<i>Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho...</i>”. Es decir, que necesariamente se requiere que el interesado formule demanda de parte, pero además que lo haga antes de que se configure el término de caducidad previsto en el literal c) numeral 2° del artículo 164 del CPACA, esto es dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.</p>
<p>¿La persona que ha sido objeto de la sanción económica debe necesariamente actuar por medio de abogado titulado? <b>En este caso no.</b></p> <p>Lo anterior dado que, al no requerirse demanda de parte, porque la jurisdicción de lo contencioso administrativo asume de manera inmediata e integral el control de legalidad sobre los fallos con responsabilidad fiscal, la persona objeto de sanción no está obligada a constituir abogado, incluso invocando su calidad de ciudadano en ejercicio puede intervenir en este trámite para impugnar la legalidad del acto administrativo sancionatorio.</p>	<p>¿La persona que ha sido objeto de la sanción económica debe necesariamente actuar por medio de abogado titulado? <b>En este caso sí.</b></p> <p>Lo anterior, puesto que así lo establece el artículo 160 del CPACA al señalar que “<i>Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa...</i>”. Esta regla aplica para el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.</p>

Ahora, lo último que exige el test de igualdad expuesto por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-178 de 2014, es verificar la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.

Tal como lo manifesté arriba, el artículo 13 de la Constitución Política solamente admite brindar un trato diferente cuando estemos frente a sujetos de especial protección, como lo serían los grupos discriminados o marginados, así como las personas que por su condición económica, física o mental, estén en circunstancias de debilidad manifiesta.

Las personas que son sancionadas económicamente a través de fallos con responsabilidad fiscal emitidos por las entidades de control fiscal no hacen parte de ninguno de esos segmentos de la población, no corresponden a grupos discriminados o marginados, ni mucho menos se

trata de personas en circunstancias de debilidad manifiesta por razones económicas, físicas o mentales.

¿Qué justifica, entonces, que los fallos con responsabilidad fiscal expedidos por las entidades de control fiscal no deban ser demandados a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y que, en cambio, su legalidad deba ser analizada en forma automática e integral por la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

En verdad no existe ninguna razón constitucionalmente válida para que el legislador le haya quitado a los sujetos sancionados económicamente por los entes de control fiscal, la carga de tener que demandar esos actos administrativos, dentro del término de caducidad y previo cumplimiento de los requisitos de procedibilidad establecidos para los demás sujetos sancionados económicamente por la administración, quienes sí están obligados a presentar, por medio de abogado titulado, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

Por ello, considero que se trata de un privilegio a favor de una personas que no hacen parte de ningún segmento de la población que amerite una acción afirmativa a su favor, privilegio que es contrario a la Constitución Política porque como lo demuestro, el acceso a la administración de justicia con criterio de igualdad no opera de la misma forma para quienes son sancionados económicamente con un fallo con responsabilidad fiscal dictado por un ente de control fiscal, que para quienes son sancionados pecuniariamente por medio de un acto administrativo dictado por una entidad pública que no hace parte de las entidades de control fiscal.

En estos términos subsano la demanda de acción pública de inconstitucionalidad que formulé en contra de los artículos 23 y 45 de la Ley 2080 de 25 de enero 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.”*, que adicionaron los artículos 136A y 185A a la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a la creación del medio de



control denominado “Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal”, atendiendo por supuesto las indicaciones dadas por la H. Corte Constitucional en el auto de 6 de abril de 2021, expedido dentro del Expediente D-14197.

**Protegido por Habeas Data**