

PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – LEY 1437 DE 2011 – Y SE DICTAN  
DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS  
PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE ESTA JURISDICCIÓN”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En el marco de la estrategia planteada por el Consejo de Estado, y en armonía con los planes fijados por el Gobierno Nacional, con el fin de lograr la reforma que requiere el sistema judicial para hacerlo más ágil y cercano al ciudadano, se propone la revisión y ajuste de algunos aspectos del procedimiento que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, según las estadísticas actuales existen índices de congestión elevados en casi todos los despachos judiciales del país, lo que ha limitado en forma notoria el derecho fundamental de acceso eficiente y oportuno a la administración de justicia.

Los indicadores de gestión de la Rama Judicial con corte al primer semestre del año 2017,<sup>1</sup> revelan que los niveles de congestión se mantienen en el tiempo y los índices de evacuación total y parcial<sup>2</sup> han descendido «[...] pese al esfuerzo de los servidores judiciales representado en un volumen de

<sup>1</sup> Últimos indicadores publicados en la página web institucional de la Rama Judicial. Datos recuperados el 21 de junio de 2019 de: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1513685/14652023/Indicadores+P%C3%A1gina.pdf/a8e0c049-6bc0-4e41-9635-9e65b297f652>

<sup>2</sup> Estos índices toman en cuenta la acumulación de procesos que se genera en los despachos judiciales

egresos superior al promedio [...]».<sup>3</sup> Esto se debe a la gran demanda del servicio de justicia por parte de los habitantes del territorio nacional. Lo anterior ha conllevado a la pérdida de credibilidad en el sistema judicial dado que, aunque se resuelven los casos, la decisión se produce de manera tardía,<sup>4</sup> la cual en muchos casos es ineficaz.

Algunas reformas hechas en la última década han contribuido a avanzar en el tema, entre ellas, la expedición de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), cuya vigencia inició el 2 de julio de 2012. Con este código se implementó el proceso por audiencias en el proceso contencioso administrativo, igualmente, se consagraron normas modernas en materia del trámite de los procedimientos administrativos.

Este instrumento ha brindado legitimidad al proceso judicial porque el juicio por audiencias garantiza a las partes la plena realización de la concentración, publicidad e inmediación, principios procesales que fortalecen la lealtad y franca interlocución entre el juez y las partes. Por ello, en términos generales, puede afirmarse que es un magnífico código.

Sin embargo, es un hecho aceptado en la comunidad jurídica y judicial que, en relación con las competencias asignadas, se han generado varias dificultades por la sobrecarga de asuntos que conoce el Consejo de Estado como juez de instancia, situación que ha impedido que ejerza contundentemente su labor de órgano unificador de la jurisprudencia. Por esta razón, un eje central de este proyecto de ley se refiere a varios ajustes

<sup>3</sup> En el año 2012 la evacuación total de procesos era del 44% y al primer semestre de 2017 era del 34%, igualmente el índice de evacuación parcial descendió del 84.1% en 2012 a 77.5% en 2017. Este informe enseña, además, que el porcentaje de despachos permanentes que se encuentran en prioridad 1 con necesidad de intervención inmediata por el alto volumen de expedientes represados, permanece en el tiempo entre el 46% en 2012 y el 45% en 2017.

<sup>4</sup> De acuerdo con las encuestas sobre legitimidad y credibilidad publicadas por la Corporación Excelencia en la Justicia - Fuente Gallup Poll Colombia-, la opinión ciudadana acerca del sistema judicial en Colombia ha crecido en desfavorabilidad al pasar de un 55% en febrero de 2010 a un 80% en diciembre de 2018, correlativamente la favorabilidad ha disminuido del 38% al 17% en el mismo periodo. Datos recuperados el 21 de junio de 2019 de: <http://www.cej.org.co/index.php/legitimidad-credibilidad/opinion-ciudadana-acerca-del-sistema-judicial>

normativos en esta materia, que tendrán por objeto redistribuir armónicamente las competencias entre los jueces administrativos, tribunales administrativos y Consejo de Estado.

Por otro lado, también el código presenta algunas antinomias y ambigüedades que generan inseguridad jurídica y dificultan el acceso a la administración de justicia. En efecto, varios estudios adelantados por el Consejo de Estado con apoyo en la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla han demostrado que la hermenéutica de la Ley 1437 de 2011 no ha sido uniforme en el país, razón por la cual han proliferado tesis interpretativas, a veces contradictorias, que han generado cierto grado de incertidumbre procesal no deseable en la actividad judicial.<sup>5</sup> Estas dificultades interpretativas, que aún son objeto de análisis y esperan solución, han incrementado la carga de procesos en el órgano de cierre pese a las orientaciones jurisprudenciales al momento de resolver los recursos que diariamente conoce y resuelve.

Así mismo, al entrar en vigencia la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso,<sup>6</sup> se han incrementado las dudas porque la remisión normativa se ha complejizado. La regulación especial –a veces incompleta- de algunas instituciones procesales en la Ley 1437 de 2011, dificulta la concordancia con el Código General del Proceso, porque fueron eliminadas o cambiaron ostensiblemente en esta última codificación. De allí que la remisión general prevista en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011 al Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), y las demás remisiones especiales no brindan al juez administrativo condiciones coherentes de interpretación normativa.

<sup>5</sup> Entre muchas otras dificultades interpretativas se enuncian, a título de ejemplo, **a)** la evidente contradicción entre lo dispuesto en el artículo 226 y el numeral 7 del artículo 243 sobre autos apelables y **b)** la que existe entre los artículos 180 numeral 9 y 229 y siguientes del código con lo regulado en el artículo 125 sobre competencia para proferir decisiones sobre medidas cautelares. Todo, conforme se verá más adelante en la presente exposición de motivos.

<sup>6</sup> Sobre las dificultades interpretativas en la remisión y aplicación de ciertas normas del Código General del Proceso en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ver auto del 25 de junio de 2014 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299 Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A.

Por otra parte, el éxito de los planes de descongestión en los juzgados y tribunales respecto de los procesos iniciados en vigencia del Decreto 01 de 1984 también incrementó el número de procesos de conocimiento en segunda instancia y por vía de recursos extraordinarios en el Consejo de Estado, lo que ha ocasionado que esta corporación tenga represadas muchas de las decisiones de segunda instancia y de los recursos extraordinarios.

Para encontrar soluciones efectivas se han realizado diversos foros, encuentros y eventos regionales y nacionales con la participación de la comunidad judicial, académica y de abogados litigantes, incluso de la ciudadanía,<sup>7</sup> en los cuales se visualizaron un sinnúmero de dificultades procesales y también propuestas para mejorar el actual procedimiento, muchas de las cuales se materializaron en el presente proyecto de ley.

Con miras a lograr estos cometidos y luego de escuchar múltiples opiniones de expertos doctrinantes, instituciones públicas, abogados litigantes, de la misma judicatura, y de interpretar las voces de la ciudadanía que reclama una justicia más eficiente y cercana, el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional consideran necesario plantear varias modificaciones que se condensan en el articulado del proyecto y que reflejan una reforma orientada a los aspectos que se relacionan a continuación.

<sup>7</sup> En especial, se apoya en los siguientes documentos: (i) Relatoría de los paneles desarrollados en el XXI Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo -Paipa, 30 de septiembre al 2 de octubre de 2015-; (ii) Informe de la investigación realizada por los formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla titulado “Monitoreo de la Ley 1437 e integración normativa con el CGP -Fase II, 2014-2015-,” en el que se analizaron las prácticas procesales más relevantes de los despachos judiciales del país; (iii) Módulo «Audiencia Inicial y Audiencia de Pruebas, Ley 1437» publicado por la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, con autoría de William Hernández Gómez; (iv) Seminario de conclusiones realizado en la ciudad de Medellín los días 2 al 4 de diciembre de 2016, en el que participaron varios consejeros y los formadores de la Escuela Judicial; (v) «Manifiesto de Manizales» resultado del VII Encuentro Regional de Caldas, Antioquia, Quindío y Risaralda, realizado entre el 6 y 7 de noviembre de 2014. (vi) Informe sobre la mesa de ajuste normativo, 18 de diciembre de 2012, formadores de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. (vii) Comisiones sobre la reforma de la Ley 1437 de 2011 del Consejo de Estado reunidas en Paipa el 17 de agosto de 2016. (viii) Taller sobre dificultades procesales de la Ley 1437 de 2011 desarrollado durante los días 15, 16 y 17 de febrero de 2017 con una selección de los magistrados de los tribunales administrativos del país y consejeros de Estado, con más experiencia y conocimiento del desarrollo de la oralidad; (ix) Sesiones de la Sala Plena del Consejo de Estado desarrolladas durante los días 1 de noviembre de 2017 (Paipa), 24 de abril, 8 y 16 de mayo, y 25 de junio (Paipa) de 2018 y 18 de junio de 2019 (x) Sesiones de la Comisión Constitucional, Legislativa y Reglamentaria del Consejo de Estado delegada por la Sala Plena de la corporación, que se llevaron a cabo los días 21 y 27 de marzo, 3 y 26 de abril, y 5 de junio de 2017, 26 de febrero, 5 y 20 de marzo, 9, 16 y 26 de abril, 5, 12 y 18 de junio, 16 de julio, 3 de septiembre, 22 y 29 de octubre de 2018, y de la Comisión Normativa los días 20 y 26 de marzo 2019, 1, 8 y 24 de abril, 8 de mayo, 25 de junio y 8 de julio de 2019, las cuales contaron con la participación activa del Ministerio de Justicia y del Derecho durante lo corrido del año 2019. (xi) Encuentros regionales y el Primer Encuentro Nacional denominados Somos Sección Segunda, Consejo de Estado Diálogos con la comunidad, llevados a cabo durante los días 2 y 3 de agosto en Santa Marta, 30 y 31 de agosto en Manizales, 11 y 12 de octubre en Medellín, 18 y 19 de octubre en Neiva, 1 y 2 de noviembre en Cali, 8 y 9 de noviembre en Sincelejo y 29 y 30 de noviembre de 2018 en Bogotá, D. C.

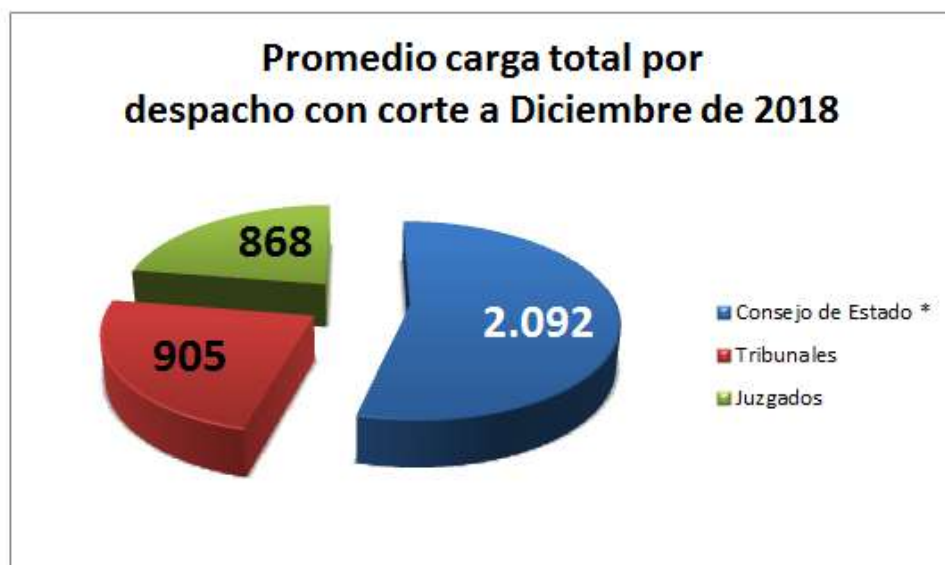
**I. Lograr un equilibrio armónico en las competencias de los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de garantizar la doble instancia, decisiones más cercanas a los ciudadanos y fortalecer la función unificadora de jurisprudencia del Consejo de Estado.**

Es paradójico ver que en la actualidad, el órgano cúspide de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se debe ocupar de trazar líneas de interpretación y resolver controversias entre los distintos tribunales y jueces administrativos, ocupe la mayor parte del tiempo en resolver asuntos y controversias de instancia que pueden ser dilucidadas ante los despachos de menor jerarquía.

En efecto, dada la distribución actual de la carga laboral derivada de las normas de competencia, se presenta lo que denominamos la «pirámide invertida» en la cual el Consejo de Estado tramita el mayor número de procesos en relación con el número de despachos con que cuenta, en comparación con los demás despachos de la jurisdicción:



\* Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo



\* Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo

A su vez, la proporción es igual si se revisa el inventario final al año 2018 por cada nivel en la jurisdicción en promedio por cada despacho, como puede verse a continuación:



\* Los datos reportados solo incluyen a la Sala de lo Contencioso Administrativo.

Datos suministrados por la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura a través de oficio UDAE 19-330 del 21 de febrero de 2019. Se corroboró y corrigió una incongruencia en el reporte respecto de uno de los despachos de la Sección Segunda.

Otra forma de presentar los datos sobre el promedio de expedientes por despacho con corte a diciembre de 2018, es la siguiente:



- Solo incluye Sala de lo Contencioso Administrativo

Uno de los principales propósitos de la presente reforma es consolidar el querer del legislador, de la jurisdicción, de la ciudadanía y del actual Gobierno Nacional en el sentido de que el Consejo de Estado destine sus mayores esfuerzos a fijar líneas claras para la solución de los conflictos y permita unificar ágilmente las diferencias interpretativas en materia procesal y sustancial, con lo cual se fortalecerá la extensión de jurisprudencia, se les brindará mayor seguridad jurídica y confianza a los ciudadanos y se podrán resolver los litigios con más prontitud. Por ello es necesario reducir las competencias del Consejo de Estado como juez de instancia para que varios procesos sean de conocimiento de los juzgados y tribunales administrativos, quienes pueden tramitarlos con mayor agilidad.

Ese fue el propósito inicial del proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo: «consolidar al Consejo de Estado como un verdadero organismo de unificación». Sin embargo, en el transcurso de las discusiones del proyecto que culminó con la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se mantuvieron las

funciones como juez instancia, de modo que no se logró el fortalecimiento deseado de esta Alta Corporación como tribunal de unificación.

En la medida que se trasladen competencias del Consejo de Estado a los tribunales administrativos, será necesario trasladar otras de los tribunales a los jueces administrativos – que componen la base más numerosa de la jurisdicción -, con el fin de que la distribución final de competencias sea armónica y las decisiones sean cercanas al ciudadano, sin que ello implique un vaciamiento total de las competencias del Consejo de Estado, pues conservará en algunos casos la competencia en única o segunda instancia respecto de algunos procesos relevantes y la decisión de recursos extraordinarios.

Según un estudio de tiempos procesales realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia para la Rama Judicial<sup>8</sup> la duración de los procesos judiciales en esta jurisdicción disminuyó con el cambio de sistema procesal que trajo consigo la Ley 1437 de 2011 y la dedicación exclusiva de algunos despachos a estos nuevos procesos.

En efecto, mientras que un proceso escritural en primera instancia duraba en promedio 615 días<sup>9</sup> y en segunda instancia 1466 días calendario,<sup>10</sup> en los nuevos procesos tramitados por el sistema oral la duración promedio nacional en primera instancia fue de 331 días<sup>11</sup> y en segunda instancia fue de 263 días calendario. Esto representa una disminución de tiempos de un 46.2% y 82.1% en cada instancia, respectivamente. Gráficamente podemos representarlo así.

<sup>8</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Resultado del Estudio de Tiempos Procesales. Tomo I. 2016, recuperado el 20 de septiembre de 2018 de [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES\\_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0)

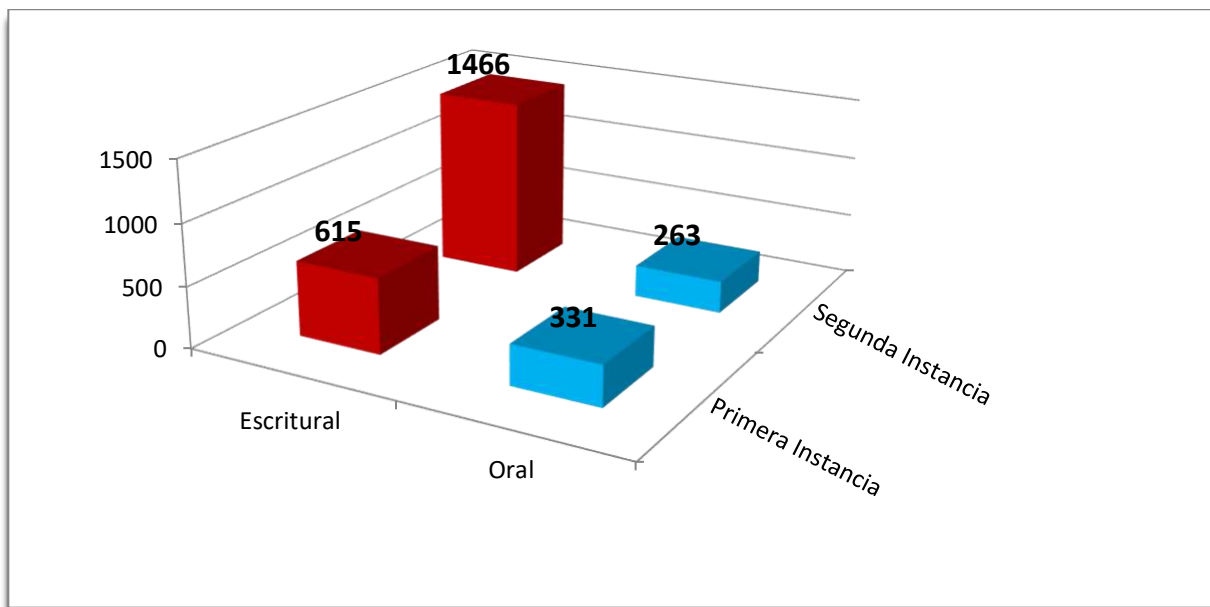
<sup>9</sup> Ib. pág. 206

<sup>10</sup> Ib. pág. 219

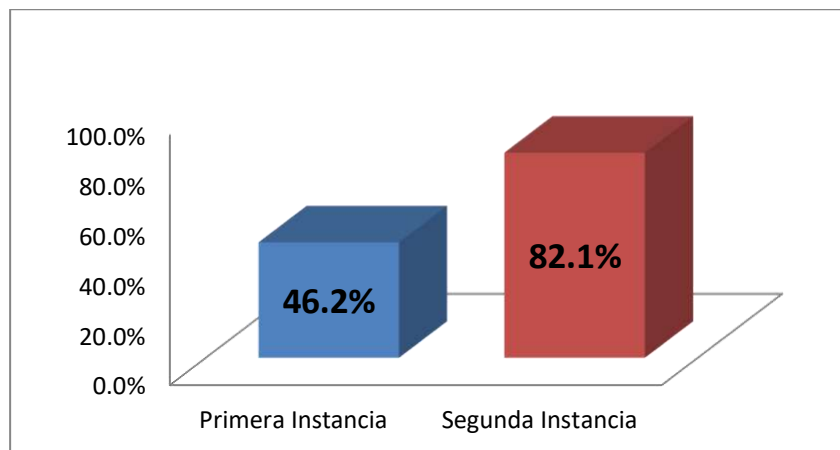
<sup>11</sup> Ib. pág. 224



## Reducción de tiempos procesales en días calendario con el nuevo sistema procesal



## Porcentaje de reducción de tiempos procesales



De otra parte, es «[...] notable la diferencia en la duración promedio de la primera instancia cuando esta es asumida por los juzgados administrativos a cuando le compete a los tribunales dado que en el primero de los casos registra 168 días corrientes en promedio menos que en el segundo de ellos [...]»,<sup>12</sup> lógica que también es aplicable a los asuntos cuando estos son

<sup>12</sup> Ib. pág. 208

conocidos por el Consejo de Estado en única instancia, dada la alta carga promedio que se presenta en la Corporación, y además porque en los tribunales y el Consejo de Estado varios de los autos deben ser decididos por la Sala, lo cual retarda la decisión de un proceso.

Por todo lo anterior, y con el fin de lograr una distribución armónica de las competencias que permita mejorar la respuesta en la administración de justicia en esta jurisdicción, se propone lo siguiente:

- a. Trasladar a los tribunales administrativos en primera instancia algunas competencias que actualmente tiene el Consejo de Estado en única instancia en los siguientes procesos:
  - i. Nulidad de actos de certificación o registro,<sup>13</sup>
  - ii. Asuntos relativos a la propiedad industrial,<sup>14</sup>
  - iii. Nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos expedidos por el Incoder (Agencia Nacional de Tierras) o la entidad que haga sus veces,<sup>15</sup>
  - iv. Revisión de actos de extinción del dominio agrario, o contra resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos,<sup>16</sup>
  - v. Los relacionados con la declaración administrativa de extinción de dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza,<sup>17</sup> y

<sup>13</sup> Actualmente no existe norma que asigne expresamente la competencia para tramitar estos procesos, por lo tanto, en aplicación de los numera 1 y 14 del artículo 149 se ha interpretado que son de conocimiento del Consejo de Estado, en única instancia. Con el proyecto se traslada al artículo 152 numeral 24. (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>14</sup> Se traslada al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera. - artículo 152 numeral 15-, actualmente regulada en el numeral 8 del artículo 149. (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>15</sup> Actualmente regulada en el numeral 9 del artículo 149, con la reforma se traslada al artículo 152 numeral 16. (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>16</sup> Regulada en estos momentos en el numeral 10 del artículo 149. Se traslada al artículo 152 numeral 17. (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>17</sup> Artículo 149 numeral 11, que se traslada al artículo 152 numeral 18. ( ver artículo 7 del proyecto)

- vi. Aquellos de nulidad de los actos del Incoder, la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.<sup>18</sup>
- b. Trasladar a los tribunales y jueces en primera instancia algunas competencias que aquellos tienen en única instancia, así:
  - I. Los tribunales conocerán en primera instancia de la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía contra actos expedidos por autoridades nacionales y departamentales.<sup>19</sup> Cuando estos actos sean expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, la competencia corresponderá a los jueces administrativos en primera instancia.<sup>20</sup>
  - II. La nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana,<sup>21</sup> seguirán bajo el conocimiento de los tribunales, pero en primera instancia.<sup>22</sup>
- c. Incrementar algunas cuantías en los procesos judiciales en asuntos tributarios, de reparación directa, y de nulidad y restablecimiento del derecho, para que la mayor cantidad de asuntos contenciosos sean decididos en los juzgados y tribunales, y así el órgano de cierre solo los conocerá como juez de instancia en casos excepcionales, así:
  - i. La cuantía para fijar la competencia de procesos sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas, se incrementa a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si excede esa suma corresponderá a los tribunales en primera instancia, de lo contrario conocerán los jueces administrativos.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Prevista actualmente en el artículo 149 número 12, se traslada al artículo 152 numeral 19. (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>19</sup> Reforma del artículo 152 numeral 21 (ver artículo 7 del proyecto), actualmente regulado parcialmente en el artículo 151 numeral 1, respecto de actos de autoridades departamentales.

<sup>20</sup> Modificación al artículo 155 numeral 14 (ver artículo 9 del proyecto) actualmente regulado en el artículo 151 numeral 1.

<sup>21</sup> Regulada actualmente en el numeral 8 del artículo 151.

<sup>22</sup> Reforma que se introduce al artículo 152 numeral 20 (ver artículo 7 del proyecto)

<sup>23</sup> Modificación de los artículos 152 numeral 3 y 155 numeral 4 (en los artículos 7 y 9 del proyecto), hoy regulados en los artículos 152 numeral 4 y 155 numeral 4.

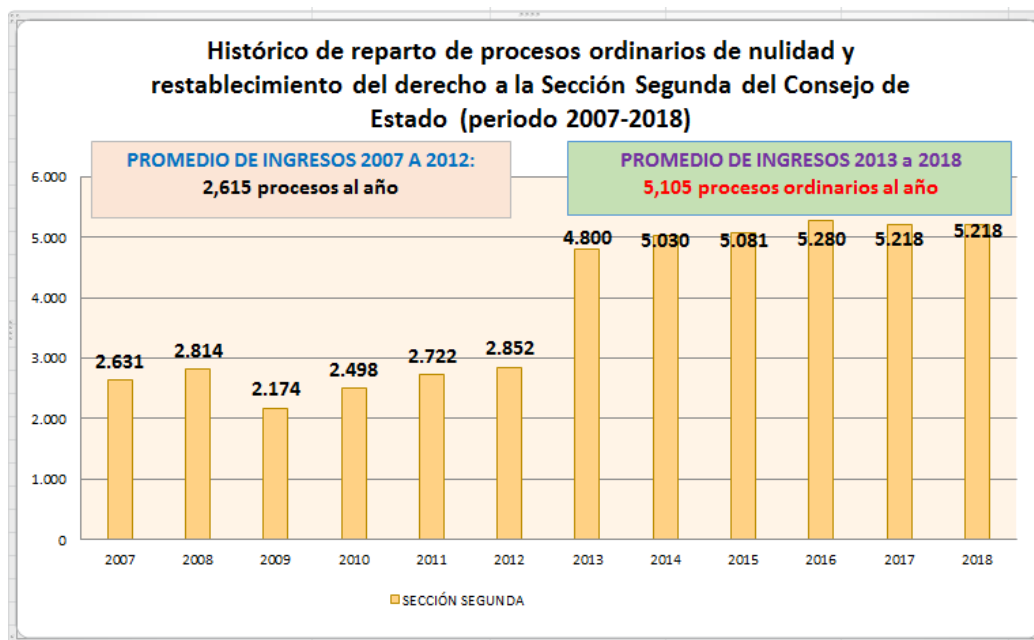
- ii. Se incrementa la cuantía para distribuir la competencia en el medio de control de reparación directa. Los asuntos con cuantía hasta 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, corresponderán a los jueces en primera instancia, si sobrepasan ese valor, la competencia será de los tribunales en primera instancia.<sup>24</sup>
  - iii. La competencia para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad se regulará así: si la cuantía es superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes corresponderá a los tribunales administrativos en primera instancia, de lo contrario conocerán los jueces administrativos.<sup>25</sup>
- d. Eliminar el factor cuantía como determinante para distribuir competencias en controversias de orden laboral. De esta forma, la mayoría de los asuntos de carácter laboral serán fallados en primera instancia por los jueces administrativos y en segunda instancia por los tribunales.<sup>26</sup>

Es importante anotar que la forma como se encuentra fijada la competencia por razón de la cuantía en estos asuntos ha ocasionado muchas dificultades, puesto que se atribuye un mayor número de asuntos a los tribunales y por ende -en segunda instancia- al Consejo de Estado. Para ello basta revisar la siguiente gráfica:

<sup>24</sup> Reforma a los artículos 152 numeral 5 y 155 numeral 6 (ver artículos 7 y 9 del proyecto), hoy regulados en los artículos 152 numeral 6 y 155 numeral 6.

<sup>25</sup> Modificación del artículo 152 numeral 2 y artículo 155 numeral 3 (consultar artículos 7 y 9 del proyecto)

<sup>26</sup> Reforma al artículo 152 en el cual desaparece el actual numeral 2, y modificación del artículo 155 numeral 2. (ver artículos 7 y 9 del proyecto)



Así mismo, porque la determinación de la competencia en estos procesos se torna traumática dadas las diferentes vertientes interpretativas que se tienen respecto de la fijación de la cuantía cuando hay acumulación de pretensiones laborales y prestacionales y la diversidad de criterios para la aplicación del aparte final del artículo 157 de la Ley 1437 de 2011. Por esta misma razón se elimina el inciso final de esta última norma.<sup>27</sup>

La propuesta de suprimir el factor cuantía en materia laboral permite acabar la determinación de competencias con base en ella, y así el Consejo de Estado solo conocerá de estos asuntos por vía de los recursos extraordinarios, o por vía de avocar conocimiento para unificación jurisprudencial, maximizando su labor de tribunal de cierre y unificación (artículos 111 y 271 ib.).<sup>28</sup>

- e. Consolidar las garantías existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y crear la doble instancia en procesos contra altos

<sup>27</sup> Artículo 11 del proyecto

<sup>28</sup> Reformas contenidas en los artículos 1 y 43 del proyecto

funcionarios del Estado, tal como ya se hizo en el proceso penal y con el proceso de pérdida de investidura,<sup>29</sup> así:

- i. La repetición contra servidores públicos relacionados actualmente en el artículo 149 numeral 13 y parágrafo segundo del mismo artículo, será conocida en primera instancia por una subsección de la Sección Tercera. La segunda instancia estará a cargo de los demás integrantes de la Sala Plena de la Sección Tercera.<sup>30</sup>
  - ii. La nulidad de actos sancionatorios contra vicepresidente y congresistas<sup>31</sup> será decidida en primera instancia por una subsección de la Sección Segunda sin atención a la sanción impuesta.<sup>32</sup> La apelación será resuelta por la Sala Plena, con exclusión de quienes decidieron en primera instancia.<sup>33</sup>
- f. Simplificar la competencia relacionada con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos que imponen sanciones disciplinarias. Esto en la medida en que por la complejidad de las reglas existentes en la Ley 1437 de 2011, en su momento la Sección Segunda del Consejo de Estado tuvo la necesidad de proferir un auto para unificar las interpretaciones que habían al respecto;<sup>34</sup> sin embargo, pese a esto aún persisten inconvenientes interpretativos. Para superar lo anterior se propone:

- i. Un esquema de competencias que establezca la doble instancia para todos estos asuntos, por lo tanto, se eliminan algunas atribuciones que

<sup>29</sup> Acto Legislativo 1 y Ley 1881 de 2018. Esta experiencia ha sido exitosa porque garantiza el principio de la doble instancia e imprime celeridad al proceso con mayor cumplimiento de los términos para tramitarlo. Además, ha permitido el fortalecimiento de la función unificadora de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo porque al existir 27 salas especiales de decisión, las posturas jurisprudenciales han sido variadas frente a una misma causal de pérdida de investidura, lo que ha permitido que la Sala Plena estudie con mayor rigor los casos y fije pautas claras en la materia.

<sup>30</sup> Modificación del artículo 149 y adición del artículo 149A numeral 1 (artículos 3 y 4 del proyecto)

<sup>31</sup> Al tratarse de los más altos funcionarios disciplinables de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público.

<sup>32</sup> Es importante aclarar que las demandas por sanciones disciplinarias contra servidores que son investigados directamente por el Procurador General de la Nación, V.gr. los Ministros, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Gerente del Banco de la República, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Contador General, entre otros, se someterán a las reglas de competencia general, esto es: (i) si la sanción es de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo o suspensión con inhabilidad especial, conocerán los tribunales en primera instancia, sin importar la autoridad que impuso la sanción; (ii) si la sanción impuesta es distinta a las anteriores, conocerán los jueces administrativos en primera instancia.

<sup>33</sup> Modificación del artículo 149 y adición del artículo 149A numeral 2 (artículos 3 y 4 del proyecto)

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto del 30 de marzo de 2017. Proceso 11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16).

actualmente tienen los juzgados, tribunales y el Consejo de Estado en única instancia.<sup>35</sup>

- ii. El criterio determinante dejará de ser la cuantía de las pretensiones o la autoridad que expidió el acto administrativo, y en cambio se centrará en el tipo de sanción impuesta. Así, cuando se trate de destitución, separación absoluta del cargo o suspensión con inhabilidad especial, se asigna su conocimiento a los tribunales en primera instancia. En los demás casos corresponderá a los jueces en primera instancia.<sup>36</sup>
  - iii. Todo sin perjuicio de los asuntos asignados al Consejo de Estado en el artículo 149 A<sup>37</sup> de este proyecto de reforma, que conserva esta competencia con garantía de doble instancia solo cuando se demanden actos sancionatorios disciplinarios expedidos contra el vicepresidente de la República o los congresistas.<sup>38</sup>
- g.** Precisar y modificar algunas normas de competencia para el control de actos electorales. Esto con el fin de que sea más sencilla su determinación y ajustar algunos aspectos que originan discusiones e imponen retrasos procesales. El proyecto contiene las siguientes reglas:
- i. Precisar que corresponderá al Consejo de Estado en única instancia la nulidad electoral del acto de llamamiento a ocupar la curul de los cargos enlistados en el artículo 149 numeral 3. En efecto, actualmente la Ley 1437 de 2011 solo se refiere a los actos de elección, pero es una realidad que en muchos casos los ciudadanos demandan los actos de llamamiento a ocupar la vacante, por lo que en aras de garantizar los principios de seguridad jurídica y legalidad se hace necesario disponer una regla expresa de competencia en la materia.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Previstas en los artículos 149 numeral 2 inciso 2, 151 numeral 2 y 154 numeral 2. (Artículos 3, 6 y 8 del proyecto)

<sup>36</sup> Artículo 152 nuevo numeral 22, modificación del artículo 154 en el que desaparece el texto del actual del numeral 2, y artículo 155 numeral 13. (Artículos 7, 8 y 9 del proyecto)

<sup>37</sup> Nuevo artículo 149A numeral 2 (Artículo 4 del proyecto), actualmente regulado de única instancia en el artículo 149 numeral 2.

<sup>38</sup> Artículo 4 del proyecto

<sup>39</sup> Ver artículo 3 del proyecto. Téngase en cuenta que los conceptos de elección y llamamiento son diferentes. Aunque ambos actos son electorales, se producen en momentos y por causas distintas. Mientras el acto de elección se da, como su nombre lo indica, por la propia elección, el de llamamiento se produce en virtud de la vacante que se genera en la corporación pública por la ausencia definitiva de la persona electa.

- ii. Aclarar que el Consejo de Estado conoce en única instancia de la nulidad de actos de elección de gobernadores. En la regulación actual no existe norma expresa al respecto.<sup>40</sup>
- iii. El Consejo de Estado no conocerá de la nulidad de elección de miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de orden nacional y de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales.<sup>41</sup> Esta competencia quedará asignada a los tribunales administrativos en primera instancia.<sup>42</sup>
- iv. Precisar que la nulidad electoral procederá para todos los actos de nombramiento cuando no exista pretensión de restablecimiento del derecho. La ausencia de tal previsión legislativa en la actualidad ha generado discusiones interpretativas y confusión al momento de determinar el medio de control procedente y los requisitos de procedibilidad.  
En efecto, la dificultad se genera cuando se controvierte un nombramiento y se formula pretensión de restablecimiento subjetivo de algún derecho, porque existe la discusión sobre si en estos casos procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o un proceso contencioso subjetivo electoral. Lo indicado allí es que el proceso siga la vía ordinaria (nulidad y restablecimiento del derecho) y no la especial consagrada para el medio de control de nulidad electoral, tal como lo ha advertido en múltiples oportunidades la Sección Quinta del Consejo de Estado.<sup>43</sup> La propuesta hace esta precisión porque la nulidad declarada en el proceso electoral no produce el resarcimiento del derecho de la persona afectada con el acto nulo.<sup>44</sup>
- v. El párrafo del artículo 149 contenido en el artículo 3 del proyecto, precisará que la Corte Suprema de Justicia también conoce de la nulidad de elección de aquellos servidores respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por el Consejo de Estado.

<sup>40</sup> Según reforma del artículo 149 numeral 3 (artículo 3 del proyecto)

<sup>41</sup> Ib.

<sup>42</sup> De acuerdo con la reforma propuesta al artículo 152 numeral 7 lit. a), (artículo 7 del proyecto)

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, auto de septiembre 15 de 2016, radicación 11001 - 03-28-000-2015-00017-00; auto de julio 19 de 2017, radicación 17001-23-33-000-2016-00435-02.

<sup>44</sup> Artículo 151 numeral 6 lit. b), 152 numeral 7 lit. c) y artículo 155 numeral 9 (ver los artículos 6, 7 y 9 del proyecto).



- vi.** Las competencias reguladas en los numerales 9 a 13 del actual artículo 151 que regulan competencias sobre nulidad electoral, se compilan en un solo numeral (artículo 151 numeral 6). Por esta razón en la nueva redacción del artículo desaparecen las reglas autónomas contenidas en estos numerales.<sup>45</sup>
- vii.** Adiciona expresamente las siguientes reglas de competencia que no estaban reguladas en la norma actual, a saber:
1. Nulidad del acto que declare los resultados del referendo, plebiscito y consulta popular en los distintos órdenes. Si es nacional corresponderá al Consejo de Estado en única instancia - artículo 149 numeral 2.<sup>46</sup> Si es departamental o municipal, corresponderá a los tribunales en primera instancia - artículo 152 núm. 7 lit. d -.<sup>47</sup>
  2. Nulidad del acto de nombramiento del viceprocurador general de la Nación, del vicecontralor general de la República, del vicesfiscal general de la Nación y del vicedefensor del pueblo, que corresponderá al Consejo de Estado en única instancia – artículo. 149 núm. 4-.<sup>48</sup>
  3. La nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes, será competencia de los tribunales en primera instancia.<sup>49</sup>
  4. La nulidad de elección por voto popular de los jueces de paz y de los jueces de reconsideración corresponderá a los jueces en primera instancia.<sup>50</sup>

La competencia residual de la nulidad electoral será de los jueces administrativos en primera instancia, siempre y cuando el asunto no esté asignado expresamente al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Ver el artículo 6 del proyecto.

<sup>46</sup> Esta reforma está contenida en el artículo 3 del proyecto.

<sup>47</sup> Ver el artículo 7 del proyecto.

<sup>48</sup> Ver el artículo 3 del proyecto.

<sup>49</sup> Artículo 152 numeral 7 lit. e) (ver el artículo 7 del proyecto)

<sup>50</sup> Artículo 155 numeral 9 y artículo. 152 numeral 7 lit. a), (contenida en los artículos 7 y 9 del proyecto).

<sup>51</sup> Artículo 155 numeral 9. (ver el artículo 9 del proyecto)

La propuesta establece que la mayoría de las nulidades de elecciones por voto popular quedan asignadas en primera instancia a los tribunales, salvo la regla a que hace alusión el anterior numeral y los asignados expresamente al Consejo de Estado en única instancia.

- h.** Trasladar a los tribunales administrativos en primera instancia los siguientes asuntos que hoy son competencia del Consejo de Estado en única instancia: **i)** competencia para conocer de la nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía contra actos expedidos por autoridades del orden nacional<sup>52</sup> y **ii)** aquellos otros asuntos de carácter contencioso para los que no haya regla especial de competencia si la entidad involucrada es del orden nacional o departamental.<sup>53</sup> En ambos casos si los actos son expedidos o las controversias involucran solo autoridades del orden municipal o distrital, la competencia será de los juzgados administrativos en primera instancia.<sup>54</sup>
- i.** Incluir competencia expresa para las demandas sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios, los cuales se asignan a los tribunales administrativos en primera instancia. Lo anterior a raíz de las diversas discusiones que ha generado la falta de una regla expresa sobre la materia.<sup>55</sup>
- j.** Retornar a los tribunales en primera instancia la competencia para conocer de los procesos de nulidad simple contra los actos

<sup>52</sup> Regulada actualmente en el inciso 2 del numeral 2 del artículo 149, de cuya redacción desaparece según se observa en el artículo 3 del proyecto. Se consagra en el artículo 152 numeral 21, según el artículo 7 del proyecto.

<sup>53</sup> Actualmente está regulada en el artículo 149 número 14 y se traslada al artículo 152 numeral 25. (ver el artículo 7 del proyecto)

<sup>54</sup> Propuesta de reforma al artículo 155 numerales 14 y 15 (ver el artículo 9 del proyecto)

<sup>55</sup> Reforma del artículo 152 numeral 23 (artículo 7 del proyecto). Las discusiones pueden observarse en las siguientes decisiones judiciales: Consejo de Estado, Sala Plena, auto de marzo 27 de 2012, Rad. 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ), y Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 13 de febrero de 2014. Proceso 11001-03-26-000-2013-00127-00 (48521).

administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal relativos a impuestos, tasas, contribuciones, y sanciones relacionadas con estos asuntos.<sup>56</sup>

- k. Distribuir los asuntos sobre nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma autoridad, a los juzgados y tribunales administrativos. Si los profieren autoridades de carácter distrital o municipal, la competencia corresponderá al juez administrativo en primera instancia.<sup>57</sup> Si los profieren autoridades del orden departamental, la competencia será del tribunal en primera instancia.<sup>58</sup> Esta competencia estaba fijada exclusivamente en los tribunales administrativos en primera instancia.<sup>59</sup>

## II. Fortalecer la función unificadora del Consejo de Estado.

Como se evidenció en la parte inicial de esta exposición de motivos, la función unificadora del Consejo de Estado se ha dificultado por varias razones: controversias interpretativas en el trámite del recurso extraordinario de revisión porque no se definieron en su regulación las causales de inadmisión, término para corregir el recurso, las decisiones a adoptar cuando se declara probada una causal,<sup>60</sup> los efectos de su interposición respecto de la sentencia controvertida,<sup>61</sup> la competencia para conocer del recurso especial regulado

<sup>56</sup> Reforma de los artículos 152 numeral 1 inciso 2, y 155 numeral 1 (ver artículos 7 y 9 del proyecto)

<sup>57</sup> Modificación del artículo 155 numeral 12 (ver el artículo 9 del proyecto)

<sup>58</sup> Reforma introducida al artículo 152 numeral 8 contenida en el artículo 7 del proyecto)

<sup>59</sup> Artículo 152 numeral 10 del texto actual.

<sup>60</sup> El código no prevé ninguna regla al respecto por lo que se ha discutido si el juez revisor tiene competencia para proferir la sentencia de reemplazo o si, por el contrario, debe enviar el proceso al juez de instancia para que la profiera.

<sup>61</sup> El problema que ha surgido con la integración normativa es si ésta debe hacerse con las reglas generales de los procesos ordinarios contenciosos administrativos o si se debe acudir directamente a la regulación que trae el Código General del Proceso sobre el recurso extraordinario de revisión. En la actualidad no existe una posición unificada, para algunos eventos se acude a la Ley 1437 de 2011, para otros a la Ley 1564 de 2012.

en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003<sup>62</sup> que fue creado cuando no funcionaban los juzgados administrativos.<sup>63</sup>

Igualmente, no se previó si el nuevo recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procedía contra decisiones proferidas en procesos tramitados con la anterior codificación procesal del Código Contencioso Administrativo y se excluyó que pueda interponerse contra decisiones de las secciones y subsecciones del Consejo de Estado. Este punto es fundamental porque la labor de unificación a través de este recurso no puede excluir decisiones que, aunque fueron proferidas en casos regidos por el anterior código, presentan una contradicción evidente con las sentencias de unificación proferidas por la corporación. Así mismo, no se justifica que estén excluidas de este recurso las decisiones adoptadas por las secciones y subsecciones del Consejo de Estado que también pueden contrariar, en algún momento, las decisiones de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con lo cual se garantiza un control horizontal del precedente en esta alta corporación.

De otra parte, en reciente providencia de unificación<sup>64</sup> la Sección Segunda del Consejo de Estado inaplicó el requisito de la cuantía establecido en la Ley 1437 de 2011 para determinar cuándo procede el recurso de unificación de jurisprudencia en asuntos de naturaleza laboral, postura que es acogida por el presente proyecto de ley y que se armoniza con la propuesta de fijar el

<sup>62</sup> Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que ~~en cualquier tiempo~~ hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse ~~en cualquier tiempo~~ por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y  
b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables. (Apartes tachados Inexequibles mediante Sentencia C-157-04)

<sup>63</sup> Al respecto existe la discusión sobre si la regla de competencia es la contenida en la norma que creó este mecanismo o aquella que reformó la competencia del recurso extraordinario de revisión prevista en el artículo 249 del código.

<sup>64</sup> Auto proferido en el radicado número 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-15) CE-AUJ-005-S2-2019 de 28 de marzo de 2019.

conocimiento de los asuntos laborales en cabeza de jueces y tribunales en primera y segunda instancia respectivamente.

Además, no existe una causal específica para evitar que este recurso sea utilizado en forma indiscriminada contra toda decisión y lograr que solo se interponga contra sentencias de única y segunda instancia que se profieran con desconocimiento del precedente establecido en sentencias de unificación. De otra parte, el trámite regulado actualmente se torna engorroso porque existe un término para interponer el recurso ante los tribunales y otro adicional para sustentarlo ante estos, por esta razón se requiere simplificar el trámite para que el recurso se interponga y sustente en un término de 10 días.

Por último, es necesario diseñar un mecanismo que permita que todos los integrantes del Consejo de Estado puedan identificar en tiempo real los asuntos complejos, de importancia y relevancia que requieran decisiones de unificación, porque en este momento no lo hay.

Por otro lado, es necesario establecer la posibilidad de que el Consejo de Estado pueda proferir autos de unificación de jurisprudencia en las mismas eventualidades que existen para las sentencias de unificación. Esto con el fin de que pueda consolidar criterios e interpretaciones en asuntos procesales y sustanciales que se evidencien, a través de este tipo de providencias y no solo en sentencias.

De otra parte, no está previsto un deber expreso para los integrantes de los tribunales y sus respectivas salas de decisión, de llevar a consideración de la sala plena aquellos asuntos en los que se adviertan contradicciones interpretativas al interior del respectivo tribunal y de esta forma se garantice una interpretación armónica y coherente para maximizar los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica. Es decir, es necesario diseñar mecanismos que permitan tomar decisiones armónicas al interior de

estas corporaciones judiciales y que, además, cuando se advierta que las contradicciones se suscitan con otros tribunales del país, se envíe el asunto al Consejo de Estado para que este decida si ejerce su labor de interpretación unificadora con el fin de maximizar los mismos principios citados.

Respecto del mecanismo de extensión de jurisprudencia, como uno de los medios para hacer efectivas las sentencias de unificación, se encuentra que adolece de varias dificultades en su trámite que lo han hecho engorroso e inoperante, porque obliga a realizar audiencias en esta alta Corporación cuando muchos de los casos pueden decidirse desde el estudio de admisión, o por escrito con la revisión de las intervenciones de los sujetos procesales en la solicitud y contestación. Debe recordarse que se trata de un mecanismo en el cual no existe práctica de pruebas, ni controversia probatoria adicional. Por esta razón se requiere incorporar un trámite más ágil, escrito, condicionar su procedencia en determinadas situaciones, establecer causales de rechazo, etc.

Finalmente, con el fin de dar claridad al trámite de unificación de jurisprudencia por solicitud de parte, se establecerá que la parte solo podrá hacer uso de esta facultad hasta antes que se radique ponencia para sentencia. Los magistrados del Consejo de Estado y el Ministerio Público podrán hacerlo sin esta limitación. Igualmente, se determinará que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá pedir que el Consejo de Estado avoque conocimiento de un proceso para que profiera sentencia de unificación de acuerdo con las reglas del artículo 271 de la Ley 1437 de 2011; sin embargo, solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

De acuerdo con todo lo anterior, el proyecto contiene las siguientes reformas sobre la materia:

- a. Precisar varias situaciones sobre las que hay dudas dentro del trámite del recurso extraordinario de revisión, que han originado controversias interpretativas,<sup>65</sup> a saber:
- i. Determinar cuándo se dicta sentencia de reemplazo al decidir el recurso, según las causales de procedencia,
  - ii. Regular causales de inadmisión, el término para corregir la solicitud y las causales de rechazo.
  - iii. Se excluye expresamente la posibilidad de formular excepciones previas y reformar del recurso, como lo regula el Código General del Proceso— artículo 358-.
  - iv. Regular expresamente que la interposición del recurso no suspende el cumplimiento de la sentencia.
  - v. Ajustar la competencia del recurso extraordinario especial regulado en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 para la revisión de sentencias que hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza, con el fin de aclarar que en estos casos también el recurso puede ser decidido por el Consejo de Estado o los tribunales administrativos, según el juez o corporación que profiera la sentencia recurrida. Este cambio se incorpora en un inciso nuevo al artículo 249.<sup>66</sup>
- b. Introducir los siguientes cambios en el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia:
- i. Eliminar el requisito de la cuantía para la procedencia del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia contra sentencias proferidas en asuntos contenciosos en materia laboral.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Esto se observa en la reforma a los artículos 253 y 255, contenidas en los artículos 32 y 33 del proyecto.

<sup>66</sup> Adición al artículo 249, visible en el artículo 31 del proyecto.

<sup>67</sup> Modificación del artículo 257 (ver artículo 34 del proyecto)

- ii. Fortalecer las causales para su rechazo de plano con el fin de que no se abuse de este recurso.<sup>68</sup>
  - iii. Regular expresamente que el recurso procede contra sentencias proferidas en asuntos regulados por el Decreto 01 de 1984 y la Ley 1437 de 2011,<sup>69</sup> y contra sentencias de segunda y única instancia las secciones y subsecciones del Consejo de Estado.<sup>70</sup>
  - iv. Ampliar el término para su interposición a diez días y se incorpora la obligación de sustentarlo en el mismo escrito donde se formula, lo que elimina un trámite intermedio actual innecesario.<sup>71</sup>
  - v. Ajustar las reglas sobre desistimiento del recurso para hacerlas armónicas con el artículo 316 del Código General del Proceso, y las autorizaciones requeridas en estos casos.<sup>72</sup>
- c. Agilizar el mecanismo de extensión de jurisprudencia a través de un trámite más expedito, con ello se superan dificultades operativas que actualmente se presentan.<sup>73</sup> La propuesta pretende realizar precisiones a la redacción del artículo 269<sup>74</sup> y deroga la reforma introducida a esta norma por el artículo 616 del Código General del Proceso, con el fin de garantizar:
- i. Que haya similitud de situación fáctica y jurídica entre el caso sometido al mecanismo y la sentencia invocada.
  - ii. La obligación de prestar juramento de no haber formulado acción judicial para obtener el mismo derecho pretendido en este trámite.
  - iii. Un trámite para su inadmisión cuando la solicitud no cumpla los requisitos establecidos en el artículo respectivo.

<sup>68</sup> Reforma del artículo 265 (art. 39 del proyecto)

<sup>69</sup> Esta regla jurisprudencial fue recordada por la Sección Segunda en auto de 28 de marzo de 2019. Proceso 15001-23-33-000-2003-00605-01(0288-2015).

<sup>70</sup> Para estos efectos se ajusta el numeral 2 del artículo 111 del código, que regula la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo para resolver el recurso extraordinario de revisión y se incorpora el recurso extraordinario de unificación en este numeral. Ver artículo 1 del proyecto. Igualmente, esta última parte de la reforma conlleva a introducir algunas modificaciones adicionales en otros artículos que regulan el trámite del recurso de unificación de jurisprudencia, con el fin de ajustar la terminología y competencia – artículos 259, 261, 263, 264, 265, 267 y 268, las cuales están contenidas en los artículos 35, 36, 38, 39, 40 y 41 del proyecto de reforma-

<sup>71</sup> Modificación al artículo 261 (ver artículo 36 del proyecto)

<sup>72</sup> Reforma introducida al artículo 268, según se observa en el artículo 41 del proyecto.

<sup>73</sup> Se acogen varias de las propuestas realizadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado remitidas con oficio OF118-0003266-DJU-1500 del 6 de febrero de 2018 suscrito por el Director Jurídico Ministerio de Justicia y del Derecho, dirigido a la presidencia del Consejo de Estado.

<sup>74</sup> Ver artículo 42 del proyecto.



- iv. Que pueda rechazarse de plano la solicitud cuando: exista discusión judicial en un proceso ordinario sobre el asunto sometido a extensión, sea presentada extemporáneamente, se pretenda extender una sentencia que no sea de unificación, o no reconozca un derecho; o cuando haya operado la caducidad del medio de control o prescripción del derecho reclamado.
  - v. Se precisa el trámite incidental que procede para liquidar el derecho reconocido a través de la extensión de jurisprudencia.
  - vi. Establecer condena en costas cuando la solicitud sea manifiestamente improcedente.
  - vii. Precisar que este mecanismo no procede si la materia o asunto no es de conocimiento de esta jurisdicción, según las reglas de los artículos 104 y 105 del código.
  - viii. Establecer que todo el trámite de la extensión de jurisprudencia deberá hacerse por escrito.
- d. Fortalecer la función de unificación de jurisprudencia del Consejo de Estado y evitar decisiones contradictorias en la jurisdicción a través de las siguientes reglas especiales:
- i. Consagrar expresamente la posibilidad de proferir autos de unificación en el Consejo de Estado bajo los mismos supuestos que existen para dictar sentencias de unificación. Sin embargo, cuando se trate de asuntos procesales transversales a todas las secciones solo podrán unificarse por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.<sup>75</sup>
  - ii. Reformar los numerales 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 para hacer concordante esta norma con lo que se propone en el artículo 271 en relación con los autos de unificación. En este punto se corrigen dos imprecisiones de los numerales: la primera, se incorpora la palabra “subsecciones” en el numeral 3 porque según el artículo 271 estas también puede remitir un asunto para que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifique jurisprudencia; la segunda, se

<sup>75</sup> Reformas que se introducen a los artículos 111, 125 y 271, según se puede ver en los artículos 1, 2 y 43 del proyecto.

- suprime la misma palabra “subsecciones” al final del numeral 4, porque según lo dispuesto en el artículo 271 la competencia para proferir sentencias de unificación respecto de asuntos que provienen de los tribunales, es de las secciones del Consejo de Estado, sin perjuicio de la competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.
- iii. Establecer un deber para que los magistrados, salas, secciones o subsecciones de los tribunales lleven a consideración de la sala plena de estas corporaciones o remitan al Consejo de Estado, según sea el caso, aquellas controversias interpretativas que existan sobre un mismo punto de hecho o de derecho. Para el efecto se precisará que cuando existen diferentes posiciones interpretativas sobre el mismo punto entre varios tribunales deberá remitirse el asunto al Consejo de Estado para que decida si avoca conocimiento con el fin de proferir auto o sentencia de unificación en los términos del artículo 271 y según las competencias previstas allí.<sup>76</sup>
  - iv. Incorporar una regla en el artículo 271 para que el Consejo de Estado implemente un mecanismo que permita a los miembros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo conocer las materias o temas de trascendencia o importancia jurídica que estén en trámite en la corporación, de tal suerte que los consejeros puedan advertir oportunamente y proponer que se asuma de oficio la competencia para resolver aquellos asuntos que ameriten una decisión unificación.<sup>77</sup>
  - v. Incorporar una regla para que la petición de parte para avocar el conocimiento de un asunto con fines de unificación solo pueda presentarse hasta antes de que se radique ponencia de fallo. Los magistrados y el Ministerio Público no tendrán esta limitación. Además, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá pedir que un asunto sea objeto de sentencia de unificación, si con anterioridad se ha hecho parte o ha intervenido dentro del proceso.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Parágrafo del artículo 125 que se introduce con el artículo 2 de este proyecto.

<sup>77</sup> Según el artículo 43 de este proyecto

<sup>78</sup> Se modifica el artículo 271 del código. Revisar el artículo 43 del proyecto.

### III. Ajustar las normas sobre recursos ordinarios de reposición, apelación, queja y súplica.

Es conocido dentro de esta jurisdicción que la redacción actual del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 ha dado lugar a múltiples dificultades interpretativas relacionadas con la procedencia o improcedencia de recursos frente a determinadas decisiones porque no es la única norma que regula la apelación, v. gr. el artículo 226 del código permite apelar la decisión que niega o accede a la intervención de terceros, sin embargo, el artículo 243 numeral 7 limita la apelación solo a la decisión que niega esa intervención. También existen otras providencias que no están enlistadas en el artículo 243 y que a la postre son apelables según norma especial, por ejemplo, el artículo 180 numeral 6.

Así mismo, el efecto suspensivo como regla general del recurso de apelación, ha ocasionado que muchos procesos actualmente se encuentren paralizados a la espera de decisiones del órgano superior por la falta de capacidad de respuesta dado el cúmulo de asuntos a su cargo. Esto, pese a que los procesos bien podrían haber continuado su trámite en primera instancia dada la naturaleza de las decisiones recurridas.

Por esta razón es necesario consagrar el efecto devolutivo como la regla general. El efecto suspensivo será la excepción, solo para determinadas decisiones en cuanto ello sea necesario. Las demás providencias susceptibles de apelación se surtirán en efecto devolutivo. De esta manera se evita que los procesos se paraliquen por el llamado *dominus litis*, a la espera de una decisión que se concentra en aspectos que no son medulares para el trámite del proceso y que a la postre, la mayoría de las veces no afectarán la decisión final del caso.

En efecto, en muchas ocasiones las partes consideran que se hacía innecesario insistir en la apelación de autos interlocutorios una vez conocen las decisiones finales del proceso en primera instancia. Con el actual sistema las partes deben esperar a que se resuelvan todas las apelaciones concedidas para que continúe el trámite ante el juez a-quo y conocer la decisión del proceso, lo cual pretende corregir este proyecto.<sup>79</sup>

Por ejemplo, actualmente son apelables en efecto suspensivo los autos que deciden –conceden o niegan- las excepciones previas, también es el caso de la providencia que niega una excepción de caducidad y por ende no pone fin al proceso. Estas decisiones se profieren poco después de comenzar la audiencia inicial y, al ser apeladas, no puede el juez o magistrado ponente continuar con el trámite de la audiencia, esto es, no puede proceder a la fijación del litigio, indagar sobre la posibilidad de conciliación, estudiar las medidas cautelares, ni decretar pruebas, hasta tanto se decida por el superior.

También dificulta la interposición de recursos contra una decisión el hecho de que varios artículos del código consagran aisladamente autos que no son susceptibles de recurso alguno, los cuales no son fáciles de identificar. Por esta razón se requiere condensar en un solo artículo, dentro del capítulo de recursos, todas aquellas disposiciones que así lo regulan.<sup>80</sup> También se incorporarán reglas existentes en las normas generales sobre recursos del Código General del Proceso V. Gr. nuevos numerales 3,<sup>81</sup> 4,<sup>82</sup> 9,<sup>83</sup> 12.<sup>84</sup>

Otro aspecto que ha sido controversial es el hecho de que algunas decisiones que profieren los tribunales solo son susceptibles de reposición y no exista

<sup>79</sup> Esta reforma se incluye en el párrafo primero del artículo 243. Revisar el artículo 25 del proyecto.

<sup>80</sup> Nuevo artículo 243A, contenido en el artículo 26 del proyecto.

<sup>81</sup> Las que deciden los recursos de reposición, salvo que contengan puntos no decididos en el auto recurrido, caso en el cual podrán interponerse los recursos procedentes respecto de los puntos nuevos.

<sup>82</sup> Las que decidan los recursos de apelación, queja y súplica.

<sup>83</sup> Las providencias que decreten pruebas de oficio.

<sup>84</sup> Las que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias. Dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelve la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de aclaración o adición. Si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla.

por lo menos un control horizontal de lo decidido ante los demás integrantes de la sala de decisión, pese a que se consideran providencias importantes en el proceso por haber sido consagradas como apelables cuando las profieren los jueces. Por esta razón es necesario que por lo menos exista un control horizontal para minimizar los yerros en este tipo de providencias en el proceso, como lo permite el recurso de súplica, sin que con ello se congestione el órgano cúspide de la jurisdicción.<sup>85</sup>

Un punto específico que ha generado dudas interpretativas ha sido la procedencia de recursos en trámites especiales no regulados en el código porque en algunas decisiones se ha considerado que el artículo 243 excluye cualquier apelación no prevista allí, sin embargo, en otras ocasiones se ha preferido la especialidad en la regulación del respectivo procedimiento para establecer cuál es el recurso procedente. Por esta razón es necesario fijar una regla clara en este sentido.<sup>86</sup>

Por último, el trámite de la apelación, queja y súplica requieren de ciertos ajustes que coadyuvarán a eliminar la incertidumbre regulatoria que afecta los principios de una pronta administración de justicia y seguridad jurídica, y propenden por agilizar su trámite en los procesos que conoce esta jurisdicción. Por todo lo anterior, se proponen las siguientes modificaciones

- a. El recurso de reposición procederá contra todos los autos salvo norma en contrario y será optativo y subsidiario cuando también proceda apelación o súplica contra la decisión.<sup>87</sup>
- b. Al recurso de apelación se introducirán los siguientes ajustes:

<sup>85</sup> Ver reforma de los artículos 243 y 246, según los artículos 25 y 29 del proyecto.

<sup>86</sup> Reforma del artículo 243, nuevo párrafo segundo. Ver el artículo 25 del proyecto.

<sup>87</sup> Reformas en los artículos 242, 244 numeral 1 y 246 literal a) – ver artículos 24, 27 y 29 del proyecto.

- i. Modificar el efecto general en que se conceden las apelaciones, del suspensivo al devolutivo.<sup>88</sup>.
- ii. Se reduce el número de providencias apelables para que el sistema procesal por audiencias fluya.<sup>89</sup> Por ello solo serán apelables aquellas decisiones que definitivamente trunquen el acceso a la administración de justicia (en total serán 6 autos<sup>90</sup> y una regla general residual<sup>91</sup>).
- iii. Aunque permanece la diferencia entre autos apelables dictados por los jueces y los tribunales,<sup>92</sup> se reducirá su número porque según esta reforma solo serán susceptibles de este recurso el auto que rechace la demanda o su reforma, el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo y el que por cualquier causa le ponga fin al proceso,<sup>93</sup> sin embargo el artículo 246 permitirá el recurso de súplica para aquellas otras decisiones enlistadas en el artículo 243 que no son apelables cuando las profieren los tribunales.<sup>94</sup> Es decir, tendrán un control adicional horizontal ante los demás integrantes de la sala.
- iv. Aclarar que en los asuntos que se rigen por trámites especiales no regulados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la procedencia del recurso de apelación se determinará por la norma especial (Código General del Proceso, Ley 472

<sup>88</sup> En la reforma del artículo 243, solo se conserva el efecto suspensivo para ciertas providencias relevantes: por ejemplo, la sentencia y los autos de los numerales 1 a 5. – Revisar el artículo 25 del proyecto -

<sup>89</sup> En el mismo artículo del proyecto se suprime la apelación del auto que resuelve incidentes de responsabilidad y desacato en el trámite de medidas cautelares, solo procederá reposición contra estas decisiones según lo regulado en el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011. Ver el artículo 24 del proyecto. Se suprime la apelación del auto que decreta una nulidad procesal, el que prescinde de la audiencia de pruebas y del auto que niega el decreto o práctica de pruebas. Sin embargo, en las corporaciones esta última decisión será susceptible de recurso de súplica. – reforma a los artículos 243 y 246 – y se adicionará una causal para que la parte interesada pueda solicitar su decreto o práctica en el trámite de segunda instancia sin que sea obligatorio haber pedido reposición o súplica de la decisión que la negó en primera instancia. – numeral 2 del artículo 212 contenido en el artículo 21 del proyecto -.

<sup>90</sup> Estos son: 1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. 2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso. 3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El Ministerio Público será el único legitimado para apelar el auto aprobatorio de la conciliación. 4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios. 5. El que niega la intervención de terceros. 6. El que decrete o modifique una medida cautelar. – Ver artículo 25 del proyecto.

<sup>91</sup> Regla general: 7. Los demás expresamente previstos como apelables en este Código o en norma especial. Esta regla se incorpora para que sean apelables todos aquellos autos previstos como apelables en otra norma del código, o en norma especial. (Igual técnica utiliza el Código General del Proceso – artículo 321.10.- ya que pueden existir diversas normas o surgir nuevas disposiciones que regulen la apelación frente a ciertas decisiones no comprendidas en este artículo.

<sup>92</sup> Recuérdese que el artículo 243 del código incorporó dos reglas para la procedencia del recurso de apelación de autos: la primera está referida a la naturaleza de la decisión, razón por la que estableció un listado de providencias susceptibles de impugnación, y la segunda es atinente al aspecto subjetivo, esto es, el concerniente al juez que los profiere. En efecto, el legislador consagró en el artículo 243 que los autos allí enumerados que hayan sido proferidos por los jueces administrativos, son susceptibles del recurso de apelación, sin embargo, en tratándose de decisiones adoptadas por los tribunales administrativos únicamente serán objeto de alzada las contenidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 de dicha disposición, es decir, aquellos que pongan fin al proceso, los que rechacen la demanda, los que decreten una medida cautelar y los que aprueben una conciliación prejudicial o judicial.

<sup>93</sup> Los únicos autos apelables en los tribunales serán los incluidos en los numerales 1 y 2 del artículo 243. Esto según el nuevo párrafo tercero de la reforma introducida con el artículo 25 de este proyecto.

<sup>94</sup> Según las reformas a los artículos 243 en su párrafo 3 y 246 numeral 1 (artículos 25 y 29 del proyecto).

- de 1998, Ley 393 de 1997 etc.) pero su trámite se guiará por lo regulado en la Ley 1437 de 2011.<sup>95</sup>
- v. Regular expresamente la apelación adhesiva.<sup>96</sup>
- c. Crear un nuevo artículo que contenga todas aquellas providencias contra las que no proceda recurso alguno, las cuales actualmente están dispersas en la codificación y otras normas especiales.<sup>97</sup>
- d. Ajustar la redacción y aclarar algunos aspectos contenidos en los artículos 244, 245, 246 y 247 que regulan el trámite de la apelación de autos y sentencias, y los recursos de queja y súplica, así:
- i. Trámite de apelación de autos. Se modifica la expresión «si lo concede o lo niega», por la siguiente: «si lo concede o no», que incluye el rechazo o denegación de concesión del recurso. También se incluye norma especial sobre el término de traslado en el medio de control de nulidad electoral, actualmente regulado en el inciso final del artículo 276. Además, se señala expresamente que no hay lugar al traslado del recurso a ningún otro sujeto procesal cuando se trata de rechazo de la demanda, cuestión ya decidida por el Consejo de Estado en su jurisprudencia.<sup>98</sup>
- ii. Trámite de apelación de sentencias. Se realizan precisiones terminológicas en este artículo, se incorpora la audiencia de conciliación que actualmente se encuentra el inciso 4 del artículo 192, y se determina que desde la notificación del auto que concede la apelación y la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes, solo se dará traslado para alegar si se practican pruebas.<sup>99</sup>

<sup>95</sup> Reforma introducida al artículo 243, nuevo párrafo 2 (ver art. 25 de la reforma).

<sup>96</sup> Modificación del artículo 243, párrafo 4. (ver art. 25 de la reforma)

<sup>97</sup> Nuevo artículo 243 A, introducido con el artículo 26 del proyecto.

<sup>98</sup> Reforma del artículo 244 (ver artículo 27 del proyecto)

<sup>99</sup> Revisar el artículo 30 del proyecto.

- iii. Recurso de queja. En el artículo 245 se modifica la expresión «se niega», por la siguiente: «no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación», por ser más técnica. Igualmente se suprime el recurso de queja contra el auto que concedió la apelación en un efecto diferente, porque las normas procesales prevén que el juez de segunda instancia corregirá este yerro oficiosamente.<sup>100</sup>
- iv. Recurso de súplica. Este recurso que se encuentra regulado en el artículo 246 del código. Tendrá los siguientes ajustes sobre su procedencia, trámite y efectos.<sup>101</sup>
  1. Serán susceptibles de recurso de súplica los autos dictados por el magistrado en cualquier instancia contenidos en los numerales 3 a 7<sup>102</sup> el auto que niega el decreto o práctica de pruebas y el que declara la falta de competencia o jurisdicción.
  2. También serán suplicables los autos enlistados en los numerales 1 y 2<sup>103</sup> del artículo 243 cuando sean dictados por el magistrado en el curso de la única instancia o en el trámite de apelación o de los recursos extraordinarios; aquellos mediante los cuales el sustanciador o ponente rechaza o declara desiertos estos dos recursos dictados durante su trámite; y el que rechaza de plano la extensión de jurisprudencia.
  3. No procede súplica contra las providencias que resuelven apelación y queja, tal como lo regula el artículo 331 del Código General del Proceso.
  4. Se regula un trámite idéntico al del recurso de apelación, es decir, se hace la diferencia en el trámite para el recurso de súplica cuando se presenta contra un auto proferido en audiencia, y cuando se formula respecto de un auto proferido por escrito.

<sup>100</sup> Modificaciones de los artículos 150 y 245, contenidas en los artículos 5 y 28 del proyecto.

<sup>101</sup> Según el artículo 29 de la propuesta de reforma.

<sup>102</sup> Estos son: 3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El Ministerio Público será el único legitimado para apelar el auto aprobatorio de la conciliación. 4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios. 5. El que niega la intervención de terceros. 6. El que decreta o modifique una medida cautelar. 7. Los demás expresamente previstos como apelables en este Código o en norma especial.

<sup>103</sup> Estos son: 1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. 2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.



5. Se hace expresa la salvedad de que el recurso lo resuelven los demás integrantes de sala con exclusión del despacho que profirió la decisión recurrida.
6. Se incorpora una causal para abstenerse de dar trámite al recurso, cuando este carezca de sustentación.

#### **IV. Otras medidas para evitar conflictos interpretativos y agilizar el trámite de los procesos ante la jurisdicción.**

Existen algunos otros temas necesarios para cumplir los objetivos principales de la reforma, que se condensan en los siguientes párrafos.

- a. Es necesario precisar las reglas sobre competencia para proferir providencias – reforma al artículo 125-.<sup>104</sup> Esto, en la medida en que se han presentado múltiples interpretaciones sobre el funcionario competente para emitir las decisiones en los tribunales y en el Consejo de Estado, lo que en muchos casos ha dado lugar a la declaratoria de nulidad de lo actuado en los procesos.

A título de ejemplo hay contradicción entre los artículos 180 numeral 9 y 229 y siguientes del código con lo regulado en el artículo 125 ib. porque los primeros artículos precisan que el magistrado ponente decidirá las peticiones de medida cautelar mientras que el artículo 125 regula que cuando se accede a esta petición lo resolverá la sala, ya que la norma le asigna competencia a esta para proferir las decisiones de los numerales 1 a 4 del artículo 243, entre las cuales se encuentra el decreto de medidas cautelares.

Lo mismo sucede con la decisión a través de la cual se resuelven las excepciones previas, porque el artículo 180 numeral 6 regula que esa

---

<sup>104</sup> Artículo 2 del proyecto.

decisión es de ponente, mientras que según lo previsto en el artículo 125 actual si la decisión de la excepción da por terminado el proceso, esta decisión debe ser proferida por la sala de decisión porque se encuentra enlistada entre los numerales 1 a 4 del actual artículo 243 del código.

Por lo tanto, la reforma precisará que solo serán de sala aquellas providencias que sean estrictamente necesarias y que expresamente estén previstas en otras normas del código como de competencia de las salas de decisión.<sup>105</sup> En efecto, a diferencia de la regulación actual, la regla general será que las decisiones sean de ponente, es decir, ninguna de las providencias enlistadas en el artículo 243 será de sala con el fin de agilizar el trámite de los procesos.<sup>106</sup> El control sobre cualquiera de estas decisiones se hará a través del recurso de apelación o el de súplica, según se propone en la reforma a los artículos 243 y 246.<sup>107</sup>

No obstante, en atención a los altos intereses democráticos que conlleva la medida cautelar de suspensión provisional de actos de elección popular, se hace una salvedad, y por tanto la decisión que resuelva sobre esta medida cautelar en el trámite de nulidad electoral será de competencia de la Sala de decisión.<sup>108</sup>

- b. Es necesario suprimir el término adicional de 25 días que actualmente existe para que inicie el cómputo de traslado para contestar la

<sup>105</sup> Artículos 111, 131 numerales 2 a 6, 271, 246, 213, 269 y 277, es decir: a. la que decide si se avoca conocimiento para proferir auto o sentencia de unificación, b. las que deciden sobre los impedimentos presentados, salvo su rechazo de plano. c. las que resuelven los recursos de súplica, con exclusión del despacho que dictó la providencia recurrida. d. las que decretan pruebas de oficio después de alegatos, e. las que deciden de fondo la extensión de jurisprudencia y f. las que resuelven la medida cautelar de suspensión provisional en nulidad electoral. Esto conlleva precisión terminológica en el artículo 158 – artículo 12 del proyecto - con el fin de clarificar que la decisión de declarar la falta de competencia o jurisdicción no es de sala y por lo tanto se aplicará la regla general del artículo 125, igualmente, en la nueva redacción de los numerales 6 y 9 del artículo 180 se reitera la regla actualmente prevista consistente en que las decisiones que se toman allí las profiere el ponente. – modificación que introduce el proyecto en su artículo 17 -

<sup>106</sup> Ver artículo 2 del proyecto, que modifica el artículo 125 de la Ley 1437.

<sup>107</sup> Según artículos 25 y 29 del proyecto.

<sup>108</sup> Reforma del artículo 125, nuevo numeral 2 literal f (ver artículo 2 del proyecto)

demanda, regulado en el artículo 199 del código, que fue introducido con la modificación hecha a través del artículo 612 de la Ley 1564 de 2012, el cual se derogará.<sup>109</sup> Se considera suficiente para contestar la demanda el término previsto en el artículo 172 del código -30 días hábiles—, con posibilidad de prórroga cuando se va a aportar dictamen pericial según lo prevé actualmente el artículo 175 ib. El término adicional para que inicie el cómputo del traslado de la demanda que fue incorporado con la reforma citada, es un trámite adicional innecesario que retarda el trámite de los procesos y que dificulta el cómputo de términos por los despachos y los sujetos procesales.<sup>110</sup>

Igualmente es necesario hacer algunas precisiones terminológicas que originan controversias interpretativas en el artículo 199.<sup>111</sup> Por esta razón se elimina la obligación de dejar copia de la demanda y anexos en la secretaría a disposición de las partes y se incorpora la regla para que la notificación de la admisión de la demanda y del auto que libra mandamiento ejecutivo, así como de la demanda y sus anexos, se surta integralmente en mensaje de datos al correo electrónico. Esto termina la dualidad del trámite de notificación por correo electrónico y envío físico. Igualmente, se establece que el traslado o el término que conceda el auto admisorio o mandamiento ejecutivo iniciará su cómputo a partir del día siguiente de surtida la última notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 118 del Código General del Proceso

Igualmente, se aclara la discusión sobre la vinculación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>112</sup> en los procesos judiciales y de las providencias que se le deben comunicar. En este sentido se

<sup>109</sup> Artículo 47 del proyecto

<sup>110</sup> Por ello se introduce una reforma al artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, con el artículo 20 del proyecto.

<sup>111</sup> Ib.

<sup>112</sup> ANDJE

dispone cuáles providencias se le comunicarán a esta entidad, qué debe contener la comunicación y sus efectos procesales.<sup>113</sup>

- c. Incluir los siguientes ajustes al artículo 157 que regula la determinación de la cuantía de las demandas: **i)** se amplía al concepto de perjuicios «morales» a «inmateriales»; **ii)** se reorganiza el orden de los incisos para partir de reglas generales a particulares; **iii)** en materia tributaria se incorpora el concepto del monto de las sanciones;<sup>114</sup> **iv)** en el inciso tercero se elimina la expresión «acciones» y se cambia a «medio de control», siguiendo la terminología de la Ley 1437 de 2011; **v)** desaparece el último inciso ya que la propuesta es que en los temas laborales no se fije la competencia por razón de la cuantía; por último, **vi)** se adiciona un párrafo para regular que el salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) a tener en cuenta para calcular la cuantía, será el vigente en la fecha de la presentación de la demanda.<sup>115</sup>
- d. Modificar el artículo 156 que regula la determinación de la competencia por el factor territorial, en los siguientes aspectos:<sup>116</sup>
- i. Adicionar al numeral 1 una regla especial para los procesos sobre actos de certificación y registro;
  - ii. Modificar el numeral 2 para que el criterio relevante en nulidad y restablecimiento sea el lugar de ocurrencia de los hechos que motivaron el acto administrativo, salvo regla especial en contrario. Solo cuando el acto no tenga relación con unos hechos ligados a un lugar en específico,

<sup>113</sup> Según la reforma que se propone al artículo 199 del código, con el artículo 20 del proyecto, no habrá obligación de remitir anexos y demanda en físico a la ANDJE, en este caso solo se remitirá comunicación del auto admisorio o mandamiento ejecutivo con copia de la demanda y sus anexos, y de cualquier providencia que ponga fin al proceso, todo a través de correo electrónico.

<sup>114</sup> La reforma hace alusión expresa a las “sanciones” tributarias, actualmente no previstas allí, porque hay asuntos fiscales en los que no se controvierten propiamente el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas, sino sanciones relacionadas con conductas distintas a irregularidades o falencias en la determinación o declaración de un impuesto, tasa o contribución, como ocurre con la sanción por no enviar información. En este momento la regla del artículo 157 no cubre la forma de determinar la cuantía en estos asuntos.

<sup>115</sup> Artículo 11 del proyecto

<sup>116</sup> Artículo 10 del proyecto

la competencia se asociará al lugar de expedición de este o del domicilio del demandante, a elección de este;<sup>117</sup>

- iii. Incorporar en el numeral 4 la competencia territorial para los ejecutivos derivados de laudos arbitrales. Actualmente no está prevista; en ese sentido se establecerá que serán de competencia del juez del lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato objeto del laudo.
- iv. Modificar el numeral 5 con el fin de armonizar los cambios propuestos en las competencias del Consejo de Estado en única sobre asuntos relacionados con bienes inmuebles. Los ajustes propuestos trasladan la competencia sobre los asuntos enlistados en el numeral 5 original de la Ley, a los tribunales en primera instancia. Por esta razón la regla será que la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación del inmueble objeto del proceso. Igualmente se ajusta esta norma de competencia territorial para otros asuntos relacionados con la propiedad de bienes inmuebles que no estaban regulados expresamente;
- v. En el numeral 6 para el medio de control de reparación directa se suprime la posibilidad de que el demandante pueda elegir el juez competente por su domicilio o el lugar de ocurrencia de los hechos. En este caso se asigna la competencia con una regla objetiva, que será el lugar de los hechos, omisiones y operaciones administrativas. Igualmente, se precisa que para aquellos casos donde alguno de los demandantes acredite haber sido objeto de desplazamiento forzado, podrá presentar la demanda en el domicilio principal de la entidad demandada o en su propio domicilio, a su elección.
- vi. En el numeral 9 se regulará la competencia territorial en los procesos de nulidad electoral que se encontraba dispersa en otras normas que fueron reformadas.
- vii. Crear una regla general, establecida el nuevo numeral 10, para los actos o hechos ocurridos en el exterior. En este caso la demanda deberá presentarse en la sede principal de la entidad demandada, en Colombia.

<sup>117</sup> Esta reforma se motiva en la congestión que actualmente tiene el distrito judicial de Cundinamarca, en razón a que todos los actos administrativos de entidades nacionales con sede en Bogotá se concentran en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

- viii. Regular expresamente en el numeral 11 la competencia prevista en el artículo 3 de la Ley 393 de 1997<sup>118</sup> para el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, teniendo en cuenta el criterio fijado en los artículos 152 numeral 14 y 155 numeral 10 de esta propuesta de reforma, que establecen que la competencia en estos casos se fijará teniendo en cuenta el orden de la entidad pública demandada.<sup>119</sup>
- ix. Fijar regla de competencia territorial para la repetición en el numeral 12, la cual se asigna al juez del domicilio del demandado. Si este se desconoce, la competencia será del juez o tribunal del último lugar donde este prestó o debió prestar sus servicios. Con esta regla se excluye la competencia por conexidad que fue objeto de varios debates interpretativos.
- x. Incorporar un párrafo para regular que en aquellos casos donde la competencia corresponda a varios jueces o tribunales en razón de las reglas del territorio, conocerá del proceso el juzgado o tribunal ante quien se hubiese presentado primero la demanda.
- e. Acoger expresamente el criterio de conexidad para la ejecución de sentencias condenatorias y conciliaciones, el cual consiste básicamente en que el proceso de ejecución de una providencia judicial debe ser tramitado por el mismo juez o despacho que adoptó la decisión de primera o única instancia dentro del proceso donde se impuso la condena o se concilió. Los criterios objetivos por la cuantía y el territorio solo aplicarán para ejecuciones basadas en laudos

<sup>118</sup> Ley 393 de 1997. Artículo 3º. Competencia. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo transitorio. Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado ~~tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.~~ El aparte tachado fue declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.

<sup>119</sup> Que corresponden a las modificaciones que se introducen a los artículos 152 numeral 16 y 155 numeral 10 de la norma vigente a la fecha.

arbitrales y en títulos derivados de contratos estatales. De esta manera se disminuyen las discusiones procesales sobre la materia.<sup>120</sup>

- f. Modificar la regulación de la decisión de las excepciones previas para que estas se resuelvan por escrito antes de la primera audiencia y dar mayor agilidad al proceso. Solo se resolverán en la audiencia inicial aquellas que requieren la práctica de pruebas. De esta manera se acogen las normas exitosas de los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso en esta materia.<sup>121</sup>
- g. Regular causales para dictar sentencia anticipada.<sup>122</sup> Es necesario incorporar en esta jurisdicción una regulación específica para determinar los eventos en que es procedente la sentencia anticipada. Por esta razón se fijan unas causales en concreto, además se corrigen algunos defectos que en la práctica se han encontrado a la regulación prevista en el Código General del Proceso sobre sentencia anticipada.

En efecto, se fija la regla de correr traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para rendir concepto antes de proferir la sentencia; en ese mismo auto se señalará la causal por la cual se dictará

<sup>120</sup> Actualmente se encuentra lo siguiente: los artículos 152 y 154 numerales 7 de la Ley 1437 de 2011 fijan la competencia por el factor objetivo de la cuantía. Por su parte, el 156 ib. fija la competencia por el factor territorial y en relación con la ejecución de las condenas que impone la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo prevé en su numeral 9 que: “En las ejecuciones de las condenas impuestas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de las obligaciones contenidas en una conciliación aprobada por esta jurisdicción, será competente el juez que profirió la providencia respectiva”. A ello se suma lo previsto en el artículo 298, el cual indica que el juez que profirió la condena ordenará su cumplimiento inmediato, es decir, prevé una regla similar a la dispuesta en el artículo 156. La existencia de estas dos reglas ha generado controversias al momento de determinar la competencia para conocer de la ejecución de las sentencias judiciales, puesto que algunos intérpretes consideran que en ese caso se aplica el factor de conexidad y, por lo tanto, le corresponde su conocimiento al funcionario específico que profirió la decisión, mientras que otros argumentan que en ese caso aquel factor sólo opera respecto del territorio y por tanto se debe acudir también a la cuantía con el fin de determinar si el asunto es competencia del juez o de un tribunal. Por esta razón se hacen ajustes a estas normas del código que en la propuesta conllevan modificaciones en los artículos 151 numeral 8, 152 numeral 6, 154 numeral 2, 155 numeral 7, 298 y 299 y desaparece la regla contenida en el actual artículo 156 numeral 9, -estas reformas se plantean en los artículos 6, 7, 8, 9, 44 y 45 del proyecto -.

<sup>121</sup> Al respecto, se modifican los artículos 175 párrafo 2 y 180 numeral 6, según el contenido del proyecto en sus artículos 15 y 17, respectivamente.

<sup>122</sup> En el nuevo artículo 182A que introduce el artículo 18 del proyecto se compilan cuatro causales de sentencia anticipada. **a.** Por encontrar probadas las excepciones mixtas de cosa juzgada, transacción, caducidad, conciliación, prescripción extintiva y falta de legitimación en la causa, de oficio o a petición de parte, **b.** Por petición conjunta de las partes y litisconsortes necesarios, pero solo si el juzgador encuentra elementos suficientes para hacerlo; en este caso se entenderán desistidos los recursos formulados contra decisiones interlocutorias proferidas previamente. **c.** Cuando se presente allanamiento o transacción, según lo regulado en el artículo 176 del código y **d.** Cuando el juez considere que hay material probatorio suficiente para hacerlo. Igualmente, en el artículo 179 se introduce una reforma a su inciso final, según lo prevé el artículo 16 del proyecto.

sentencia anticipada y, de ser el caso, la o las excepciones mixtas sobre las cuales deberán pronunciarse las partes en los alegatos o rendir concepto el Ministerio Público. Igualmente se regula que el juzgador podrá reconsiderar la decisión de proferir sentencia anticipada luego de escuchar los alegatos, esto con el fin de fortalecer la justicia dialógica.

- h. Reformar algunos apartes del artículo 180 que regula la audiencia inicial,<sup>123</sup> relacionados con la resolución de excepciones previas cuando se requiere práctica de pruebas y de las mixtas cuando aún no exista evidencia de su configuración.<sup>124</sup> De esta forma se adecúa el trámite que se propuso para las excepciones previas en el artículo 175 y para la sentencia anticipada en el artículo 182A.
- i. Precisar en el artículo 179 del código que el juez «podrá dictar la sentencia oral», con el fin de **i)** otorgar mayor discrecionalidad al juez para que pueda decidir en qué casos es posible y resulta más conveniente proferir la sentencia en la audiencia y en cuáles esta debe proferirse por escrito. **ii)** precisar que si la sentencia se profiere en audiencia, esta deberá ser oral.

También se busca aclarar que esta facultad de dictar sentencia en audiencia no limita al juez para proferir sentencia anticipada, incluso antes de la audiencia, en los términos del artículo 182A. Por último, consagrar expresamente el deber de transcribir en el acta de la audiencia, la parte resolutive de la sentencia dictada en forma oral. Esto porque el artículo 183 del código, que regula el contenido de las actas, no señala claramente esa obligación, como sí está previsto en las

<sup>123</sup> Reforma que se introduce al artículo 180 numeral 6, con el artículo 17 del proyecto

<sup>124</sup> Ver reforma ya anunciada al artículo 182A. – artículo 18 del proyecto - Allí se regula que cuando estas excepciones se propongan por la parte demandada, el juez solo estará obligado a pronunciarse cuando las encuentre probadas, a través de sentencia anticipada. Si considera que es prematura la decisión, diferirá el pronunciamiento sobre estas excepciones hasta el fallo de fondo.



normas del Código General del Proceso que regulan el contenido de las actas.<sup>125</sup>

- j. Adicionar como causal para solicitar el decreto de pruebas en segunda instancia, que se hayan negado en primera instancia, para lo cual se modificará el numeral 2 del artículo 212 del código.<sup>126</sup> Este ajuste va íntimamente relacionado con la modificación del artículo 243 en el cual se suprime el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas en primera instancia.
- k. Precisar que dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelve la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de estas decisiones, y que si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla. Esta última parte se incorpora a raíz de discusión interpretativa que se planteó sobre la necesidad de computar nuevamente este término o no, respecto de la cual el Consejo de Estado tomó postura<sup>127</sup> por la opción que se consagra en la propuesta de reforma.<sup>128</sup>
- l. Modificar el trámite obligatorio de la conciliación con posterioridad al fallo condenatorio de primera instancia regulado actualmente en el inciso 4 del artículo 192 del código (que se deroga), y se traslada al artículo 247 ib., el cual regula el trámite de apelación de sentencias. Esta audiencia ha sido objeto de fuertes críticas dada la baja tasa de conciliaciones que se logran por la falta de ánimo conciliatorio y la baja tasa de prosperidad en los intentos de solución judicial anticipada del litigio a través de la conciliación.

<sup>125</sup> Ver artículo 16 del proyecto de reforma.

<sup>126</sup> Revisar el artículo 21 del proyecto.

<sup>127</sup> Ver Auto del 12 de abril de 2018, proceso radicado con el número 25000-23-42-000-2014-04339-01, Demandante: Stella Carolina Ávila Ávila.

<sup>128</sup> Esta modificación se establece en el nuevo artículo 243A propuesto en la reforma, que se encuentra en el artículo 26 del proyecto.

Con la reforma se busca hacer operativo este mecanismo y que no se convierta en un trámite innecesario, por lo tanto se impondrá la obligación de citar a la audiencia solo cuando haya sido solicitada por la parte condenada, caso en el cual deberá proponer fórmula de acuerdo. Igualmente, cuando la parte condenada sea una entidad pública, lo podrá solicitar el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, previo requerimiento a la entidad condenada para que presente fórmula conciliatoria.<sup>129</sup>

Con esta reforma se maximiza el mecanismo de conciliación después de sentencia condenatoria creado por el legislador, sin que desaparezca la finalidad con la cual fue establecido desde la Ley 1395 de 2010 – artículo 70 – y retomado en el actual artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

- m. Es necesario incorporar un artículo que habilite al juez o magistrado ponente para convocar a audiencias públicas en aquellos asuntos que involucren el interés general o donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, en las cuales puedan participar las entidades del Estado, organizaciones privadas o particulares expertos que el juez o magistrado ponente determine, para que emitan concepto sobre los puntos objeto de debate. Estas audiencias pueden ser diferentes a las reguladas en las etapas del proceso y podrán llevarse a cabo con posterioridad a la etapa de alegatos.<sup>130</sup>

Con ello se busca que haya un mecanismo eficaz, expedito y previamente regulado para que el juez pueda conocer el concepto autorizado y técnico de expertos de instituciones públicas y privadas

<sup>129</sup> Derogatoria del inciso cuarto del artículo 192 – artículo 47 del proyecto -, y regulación de esta audiencia con sus modificaciones en el artículo 247, que fija el trámite para la apelación de sentencias. – artículo 30 del proyecto -

<sup>130</sup> Nuevo artículo 182B introducido con el artículo 19 del proyecto.

que puedan aportar importantes elementos de juicio para decidir las controversias que involucren intereses generales.

- n. Modificar algunas normas sobre ejecución de sentencias y títulos ejecutivos, específicamente respecto del término de exigibilidad de la condena, por la contradicción existente entre los actuales artículos 192, 298 y 299 del código; En efecto, mientras los artículos 192 y 299 establecen que la entidad tiene un término general de 10 meses para cumplir las condenas, el artículo 298 actualmente fija un término de un año para que el juez ordene su cumplimiento. Con la reforma se clarifica que el término será de 10 meses y también se precisa que el trámite en estos casos será el de ejecución de providencias o el proceso ejecutivo regulado en el Código General del Proceso, según el caso.<sup>131</sup> Así mismo, se precisará que el nuevo trámite de ejecución que se inicie a continuación del expediente, representará un nuevo proceso en los registros de información judicial.
- o. Suprimir o modificar la regulación de los recursos que proceden contra determinadas decisiones reguladas actualmente en los artículos 180 - inciso final del numeral 6,<sup>132</sup> 193,<sup>133</sup> 226,<sup>134</sup> 232,<sup>135</sup> 236,<sup>136</sup> 240,<sup>137</sup> 241,<sup>138</sup> 276,<sup>139</sup> porque las reglas sobre estos recursos se compilarán en las modificaciones a los artículos 242, 243, 243A, 245 y 246.<sup>140</sup> Con

<sup>131</sup> Ver reformas que introducen los artículos 44 y 45 del proyecto a los artículos 298 y 299 de la Ley 1437, respectivamente.

<sup>132</sup> La apelación consagrada actualmente en el numeral 6 del artículo 180 se condensa en el parágrafo que se incorpora al mismo artículo, y remite a las normas generales sobre recursos. Ver artículo 17 del proyecto.

<sup>133</sup> En el artículo 47 del proyecto se deroga la expresión «Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.» porque solo sería apelable el auto que resuelve el incidente de liquidación, conforme la nueva redacción del artículo 243-4.

<sup>134</sup> Ver artículo 47 de este proyecto en el cual se deroga esta norma, ya que iría en contravía con lo dispuesto en el artículo 243 frente a la procedencia del recurso de apelación cuando la decisión es dictada en el tribunal.

<sup>135</sup> Se deroga el inciso 2.º porque las decisiones sobre cauciones no serán apelables, solo procederá recurso de reposición. (ver artículo 47 de este proyecto)

<sup>136</sup> Con el artículo 22 de proyecto se modifica este artículo para que solo regule el término para resolver los recursos contra estas decisiones, lo demás recursos procedentes y efectos de su concesión se incorporan en los artículos 242, 243 y 246.

<sup>137</sup> Se deroga el último inciso del artículo 240. Estas providencias solo serán susceptibles de reposición conforme la regla general. (ver artículo 47 de este proyecto)

<sup>138</sup> Se modifica la redacción del artículo 241, según el artículo 23 de este proyecto. Estas providencias solo serán susceptibles de reposición conforme la regla general. (ART. 44 CGP)

<sup>139</sup> Se deroga inciso final por cuanto la procedencia de recursos de súplica, reposición y apelación allí previstos, se concentra en las reglas generales – ver artículo 47 del proyecto-. El término para interponerlo, que resulta especial, se incorpora en un inciso del artículo 244.

<sup>140</sup> Reformas citadas previamente

ello se evitan controversias interpretativas que han existido sobre la procedencia de recursos y los efectos en que estos se conceden.

- p. Reformar los artículos 170 y 171 de la Ley 1437 con el fin de precisar la facultad que el artículo 171 ib. otorgó al juez para dar a la demanda el trámite que corresponde. En este caso se regulará que si el demandante invoca un medio de control inadecuado, el juez inadmitirá la demanda para que aquél la corrija. A partir de la corrección el juez le dará el trámite que corresponda.<sup>141</sup>

## V. Necesidad de ampliar la oferta de justicia contenciosa administrativa.

Para viabilizar los cambios propuestos y lograr que la jurisdicción se acerque al ciudadano, es de la mayor importancia para esta reforma la creación de nuevos despachos judiciales en los tribunales y juzgados administrativos.<sup>142</sup>

Lo anterior, porque está demostrado que la demanda de la administración de justicia sigue en crecimiento y las reformas procedimentales por sí solas no coadyuvan a la descongestión, en tanto que la capacidad de los despachos judiciales tiene unos límites en razón de la carga laboral esperada para cada uno de ellos que incluso ya es alta.

En efecto, en la actualidad la jurisdicción de lo contencioso tiene un total de 342 juzgados administrativos y 176 despachos de magistrado. Al revisar la información estadística<sup>143</sup> es evidente que el número de procesos que ingresaban anualmente a la jurisdicción en promedio hasta el año 2006, era de 73.150, y a partir de ese momento la demanda se incrementó en casi el

<sup>141</sup> Modificaciones contenidas en los artículos 13 y 14 de este proyecto.

<sup>142</sup> Ver el artículo 46 del proyecto.

<sup>143</sup> Datos tomados el 21 de junio de 2019 del portal web de la Corporación Excelencia en la Justicia, cuya fuente es el Consejo Superior de la Judicatura – UDAE- SIERJU. <http://www.cej.org.co/index.php/efectividad/movimiento-de-procesos/jurisdicion-administrativa>

100%, al punto que en 2007 el ingreso ascendió a 147.203 procesos, con un incremento anual posterior progresivo que culminó a 2018 con un ingreso de 258.367 procesos.

De otra parte, al analizar el índice de congestión de procesos en la jurisdicción, se concluye que la política de creación de despachos judiciales es exitosa para afrontar la creciente demanda de justicia. En efecto, según los datos del Consejo Superior de la Judicatura publicados por la Corporación Excelencia en la Justicia,<sup>144</sup> la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pasó de un nivel de congestión que llegaba al 75% en el año 2005, al 40% en el año 2006, es decir, se redujo drásticamente a partir de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos.

Posteriormente, por efecto del estancamiento en la creación de despachos y del aumento de la demanda de justicia, la congestión se volvió a incrementar a un 54% en 2010. Este porcentaje se logró mantener gracias a las medidas de descongestión que perduraron hasta el año 2015, sin embargo, a partir de 2016 volvió a crecer y al cierre del año 2018 llegó al 61%.<sup>145</sup>

Es decir, una reforma legal procedimental requiere de un firme acompañamiento de creación de nuevos despachos judiciales en simetría con el incremento de la demanda de justicia por parte de los habitantes del territorio y el traslado de nuevas competencias a los despachos de la base de esta jurisdicción, como se propone.

Por esta razón, se incorpora un artículo en la parte final del proyecto – art. 46 -, en el cual se establece el deber del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo de Estado de analizar el impacto de la reforma y presentar un estudio detallado de las necesidades específicas de creación de nuevos despachos

<sup>144</sup> Análisis realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia tomados el 21 de junio de 2019 del portal web: <http://www.cej.org.co/index.php/efectividad/indice-de-congestion>

<sup>145</sup> Ib.

en la jurisdicción contenciosa administrativa y tomar las decisiones correspondientes previas las consultas que exige la Ley 270 de 1996.

Para ello tendrán en cuenta los siguientes aspectos: la demanda esperada de servicios de justicia, el número requerido de nuevos despachos judiciales con su respetivo personal e infraestructura y su distribución en circuitos y distritos judiciales para atender las nuevas competencias asignadas con la reforma, según las cargas razonables de trabajo por cada despacho o corporación; igualmente, deberán adoptarse los planes de capacitación necesarios sobre la reforma a los servidores judiciales.

Es decir, se incorpora la obligación de analizar la capacidad de los jueces y tribunales administrativos para asumir mayores responsabilidades en única, primera y segunda instancia dentro de los parámetros de una carga razonable y se insiste en que exista al menos un juzgado administrativo por cada circuito de los ya existentes en la Jurisdicción Ordinaria, y un tribunal en cada departamento del país para acercar la Jurisdicción Contencioso Administrativa al ciudadano. Esto último, porque no se justifica que en la actualidad en determinados departamentos y ciudades o municipios donde hay jueces del circuito de la Jurisdicción Ordinaria y no de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las personas tengan que presentar sus demandas de esta última especialidad y atender sus procesos en un territorio diferente y alejado.<sup>146</sup>

Adicionalmente, con el fin de cumplir este objetivo, se deja expresamente consagrado que no serán aplicables a la Rama Judicial, para este efecto específico, las restricciones sobre incremento en gastos de presupuesto a las

<sup>146</sup> Recuérdese que en la mayoría de los distritos judiciales solo existen juzgados administrativos ubicados en las ciudades capitales, con algunas excepciones donde se ubicaron circuitos en ciertas ciudades o poblaciones principales no capitales de departamento (Cundinamarca, Valle del Cauca, Boyacá, Antioquia, Norte de Santander, Santander). Adicionalmente, en los antiguos territorios nacionales no existen tribunales administrativos, incluso ni siquiera en algunas de sus capitales hay juzgados administrativos que puedan atender la demanda de justicia contencioso administrativa.

que se refiere el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019<sup>147</sup> que derogó<sup>148</sup> y sustituyó lo previsto por el artículo 92 de la Ley 617 de 2001.<sup>149</sup>

La nueva planta de cargos se creará y hará efectiva una vez que el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para ello.

## VI. Reglas de transición y vigencia

En relación con la transición normativa se propone una regla básica que genere mínimos inconvenientes y discusiones interpretativas.<sup>150</sup>

Por esa razón las nuevas competencias entrarán a regir para los procesos que se inicien después de un año de promulgada la ley. Este periodo de espera en su vigencia en materia de competencias es indispensable para realizar todos los estudios y ajustes que requiere la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y crear los nuevos despachos judiciales, así como para elaborar y concretar un programa especial de formación para los sus servidores.

Los demás temas de orden procesal que contiene el proyecto de ley se aplicarán en forma inmediata, de conformidad con las reglas generales de transición normativa en materia procesal, previstas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 reformado por el artículo 624 del Código General del Proceso.<sup>151</sup>

<sup>147</sup> «Artículo 51. Gastos de personal de entidades públicas del orden nacional. Las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad. Así mismo, deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.»

<sup>148</sup> A través de su artículo 336.

<sup>149</sup> «Artículo 92. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.»

<sup>150</sup> Ver artículo 48 del proyecto.

<sup>151</sup> «ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así: “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. ---- Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron

## VII. Recapitulación

En síntesis, esta propuesta recoge, en su mayoría, las principales inquietudes y reflexiones realizadas en varios eventos nacionales y regionales en los que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha compartido y analizado las diferentes tesis interpretativas adoptadas por los jueces y magistrados del país, los diversos problemas que aquejan el trámite del proceso judicial, así como las necesidades para dar respuesta efectiva a la demanda de justicia contenciosa administrativa.

Con ella se desarrollan varios de los principios que el Gobierno Nacional ha establecido como necesarios para que exista una reforma integral a la justicia, a saber:

- a) *Eficiencia de la Rama Judicial.* En el proyecto se ordena apoyar financieramente a la especialidad contenciosa administrativa con el fin de mejorar el servicio judicial y garantizar decisiones oportunas. Así se fortalece la jurisdicción al ordenar que se creen más juzgados administrativos y despachos de tribunales administrativos.
- b) *Justicia cercana, pronta y cumplida para el ciudadano.* El proyecto contiene medidas que tienden a redistribuir competencias para que el mayor número de asuntos de primera y única instancia sean conocidos y fallados por los despachos judiciales que están más cerca al ciudadano – juzgados y tribunales-; esto permitirá mejorar el acceso a la jurisdicción y tener mayor agilidad en la resolución de los procesos porque serán tramitados y decididos por jueces que tienen mayor capacidad de respuesta.

---

las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.»

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.



- c) *Seguridad jurídica.* En el proyecto se establecen diferentes medidas para brindar mayor seguridad jurídica en los procesos contenciosos administrativos, entre ellas se adoptan las siguientes: i) se reforman y aclaran normas que han generado controversias interpretativas de orden procesal ii) se impulsa y fortalece la función unificadora del Consejo de Estado al reducirle competencias como órgano de instancia que le han restado capacidad de respuesta en su principal labor de unificación y consolidación de la jurisprudencia; iii) se crea legalmente la figura de autos de unificación, con el fin que el Consejo de Estado pueda consolidar su jurisprudencia en asuntos procesales y sustanciales que no pueden fijarse en las sentencias de unificación; iv) se establece el deber a los tribunales de unificar sus posiciones cuando evidencien que hay divergencias interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho. Todo lo anterior brindará mayor agilidad y reducirá la incertidumbre jurídica generada por la falta de decisiones unificadas.

Este es un momento histórico que no puede pasarse por alto. La administración de justicia requiere de mayor legitimidad y agilidad, elementos que son solicitados permanentemente, no solo desde el interior de la jurisdicción, sino principalmente por voces de los usuarios externos y la opinión pública.

La legitimidad se logra con un sistema procesal por audiencias, en el cual el juez esté de cara a las partes en las principales decisiones judiciales y presente en la práctica de pruebas. La agilidad solo es posible con las correcciones precisas y urgentes en aquellas materias procesales y operativas que han sido detectadas como obstáculos para su alcance.

Por esa razón, el Consejo de Estado y el Ministerio de Justicia y del Derecho ponen a disposición del Honorable Congreso de la República la siguiente

propuesta de reforma legal, que es el fruto de un arduo trabajo de más de cinco años de un grupo de servidores judiciales, con largas discusiones en las que se analizaron las normas, procedimientos y realidades, y las opiniones y observaciones recibidas de la ciudadanía. Con ella se busca maximizar los recursos existentes para lograr una pronta, cumplida y eficiente administración de justicia en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**PROYECTO DE LEY N.º \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_**

***“POR MEDIO DE LA CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO DE  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO – LEY 1437 DE 2011 – Y SE DICTAN  
DISPOSICIONES EN MATERIA DE DESCONGESTIÓN EN LOS  
PROCESOS QUE SE TRAMITAN ANTE ESTA JURISDICCIÓN”***

**“EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA”.**

**ARTÍCULO 1.** Modifícanse los numerales 2, 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, los cuales quedarán así:

2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones, y los demás que sean de su competencia.
3. Dictar auto o sentencia de unificación, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones o subsecciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del Ministerio Público o de los tribunales administrativos, o de oficio, cuando así lo decida la Sala Plena.

4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia y en los que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, deba proferirse auto o sentencia de unificación por el Consejo de Estado, a través de sus secciones.

**ARTÍCULO 2.** Modifícase el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 125. *De la expedición de providencias.* La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a. Las que de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111, y con el artículo 271 de este código, decidan si se avoca o no conocimiento de un asunto, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.
  - b. Las que resuelvan de plano sobre los impedimentos, de conformidad con los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 131 de este código.
  - c. Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido.
  - d. Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código.
  - e. Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia.

- f. En el proceso de nulidad electoral, las que resuelvan la petición de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluidas las que resuelvan los recursos de apelación de autos y de queja.

Parágrafo. Es deber de los magistrados ponentes y de las salas, secciones o subsecciones proponer a la sala plena del respectivo tribunal que dicte auto o sentencia en cualquier proceso a cargo de esa corporación, cuando establezcan que hay diversas posiciones interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho, en decisiones previas del tribunal. Si la sala plena así lo decide, proferirá auto o sentencia en el caso concreto.

Si se concluye que las diferentes posturas se presentan con otros tribunales del país, será obligatorio remitir el asunto al Consejo de Estado, con expresa sustentación de la petición, para que decida si avoca conocimiento, en los términos del artículo 271 de este código.

Lo dispuesto en este parágrafo se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el Consejo de Estado para avocar el conocimiento de estos asuntos de oficio o a petición de cualquiera de los sujetos indicados en el artículo 271.

**ARTÍCULO 3.** Modifícase el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 149. *Competencia del Consejo de Estado en única instancia.* El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.
2. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular del orden nacional.
3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.
4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del

acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicesfiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.
6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.
7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso, solo procederá el recurso de revisión.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado, y aquellos respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por esta última corporación.

**ARTÍCULO 4.** Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 149A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 149A. *Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble instancia.* El Consejo de Estado conocerá en primera y en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, congresistas, ministros del despacho, directores de departamento

administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los congresistas, sin importar el tipo de sanción.

En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

**ARTÍCULO 5.** Modifícase el inciso primero del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:



Artículo 150. *Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación.* El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

**ARTÍCULO 6.** Modifícase el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 151. *Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.* Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal, o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.
2. De las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones a los proyectos de ordenanzas, por los mismos motivos.
3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

4. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.
5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental, o del Distrito Capital de Bogotá.
6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:
  - a. De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento.
  - b. De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores.

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

7. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales. Esta competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

8. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

**ARTÍCULO 7.** Modifícase el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.* Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

Igualmente, de los de nulidad contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
3. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales,

municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

- a. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración.
- b. De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento.
- c. De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado.
- d. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo o de la consulta popular del orden departamental, distrital o municipal.
- e. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes.

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

8. De la nulidad de actos administrativos expedidos por los departamentos y las entidades descentralizadas de carácter departamental, que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
9. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y siempre que la competencia no esté asignada al Consejo de Estado.
10. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
11. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.
12. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.
13. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.
14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

15. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley. En este caso, la competencia recaerá exclusivamente en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
16. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
17. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.
18. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.
19. De la nulidad de actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.
20. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
21. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

22. Sin atención a la cuantía, de los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanciones de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo, o suspensión con inhabilidad especial, expedidos contra servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas en cualquier orden, incluso los de elección popular, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 149A.
23. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios.
24. De todos los que se promuevan contra los actos de certificación o registro.
25. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden nacional o departamental, o particulares que cumplan funciones administrativas en los mismos órdenes, para los cuales no exista regla especial de competencia.

**ARTÍCULO 8.** Modifícase el artículo 154 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 154. *Competencia de los juzgados administrativos en única instancia.* Los juzgados administrativos conocerán en única instancia:

1. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital.



2. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

**ARTÍCULO 9.** Modifícase el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 155. Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.* Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad contra actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden. Se exceptúan los de nulidad contra los actos administrativos relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos, cuya competencia está asignada a los tribunales administrativos.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía.
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.  
Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
8. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones

- públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y cuya competencia no estuviera asignada por el factor subjetivo al Consejo de Estado.
9. De los asuntos relativos a la nulidad del acto de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos. Igualmente, conocerán de la nulidad de la elección de los jueces de paz y jueces de reconsideración.
  10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.
  11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3.º del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007.
  12. De los de nulidad de los actos administrativos de los distritos y municipios y de las entidades descentralizadas de carácter distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
  13. Sin atención a la cuantía, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de

carácter disciplinario que no estén atribuidos a los tribunales o al Consejo de Estado.

14. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.
15. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden municipal o distrital o particulares que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, para los cuales no exista regla especial de competencia.
16. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

**ARTÍCULO 10.** Modifícase el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 156. *Competencia por razón del territorio.* Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad y en los que se promuevan contra los actos de certificación o registro, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar de ocurrencia de los hechos que motivaron el acto administrativo, salvo regla especial en contrario. Si el acto no se relaciona con hechos asociados a un lugar, la competencia se determinará por aquel donde se expidió o por el domicilio del demandante, a elección de este.

3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.
4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales o en laudos arbitrales derivados de tales contratos, se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.
5. En los asuntos agrarios y en los demás relacionados con la expropiación, la extinción del derecho de dominio, la adjudicación de baldíos, la clarificación y el deslinde de la propiedad y otros asuntos similares relacionados directamente con un bien inmueble, por el lugar de ubicación del bien.
6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas. Cuando alguno de los demandantes haya sido víctima de desplazamiento forzado de aquel lugar, y así lo acredite, podrá presentar la demanda en su actual domicilio o en la sede principal de la entidad demandada, a elección de la parte actora.
7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.

8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.
9. En los de nulidad electoral que no correspondan al Consejo de Estado en única instancia, la competencia será del tribunal o juzgado con jurisdicción en el lugar donde el nombrado, elegido o llamado preste o deba prestar los servicios.
10. Cuando el acto o hecho se produzca en el exterior, la competencia se fijará por el lugar de la sede principal de la entidad demandada, en Colombia.
11. En los relativos al medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, se determinará por el domicilio del accionante.
12. De repetición conocerá el juez o tribunal con competencia en el domicilio del demandado. A falta de determinación del domicilio, conocerá el del último lugar donde se prestó o debieron prestarse los servicios.

Parágrafo. Cuando fueren varios los jueces o tribunales competentes para conocer del asunto de acuerdo con las reglas previstas en este artículo, conocerá a prevención el juez o tribunal ante el cual se hubiere presentado primero la demanda.

**ARTÍCULO 11.** Modifícase el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 157. *Competencia por razón de la cuantía.* Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, sin incluir los que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Parágrafo. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda.

**ARTÍCULO 12.** Modifícase el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 158. *Conflictos de competencia.* Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos, y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

**ARTÍCULO 13.** Modifícase el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:



Artículo 170. *Inadmisión de la demanda.* Por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán los defectos hallados, se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley o que invoque un medio de control inadecuado, para que el demandante corrija el yerro en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

**ARTÍCULO 14.** Modifícase el inciso primero del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 171. *Admisión de la demanda.* El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales mediante auto en el que dispondrá: [...]

**ARTÍCULO 15.** Modifícase el párrafo 2.º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, o los que los sustituyan. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

**ARTÍCULO 16.** Modifícase el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 179. *Etapas.* El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:

1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.
2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y
3. La tercera, desde la terminación de la anterior, hasta la notificación de la sentencia. Esta etapa comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la audiencia de pruebas y podrá dictar la sentencia oral dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 182A sobre sentencia anticipada. Cuando se profiera sentencia oral, en la respectiva acta se consignará su parte resolutive.

**ARTÍCULO 17.** Modifícanse los numerales 6 y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónase un párrafo al mismo artículo, así:

6. Decisión de excepciones previas. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

Si alguna de ellas prospera, emitirá las órdenes que correspondan. Igualmente, dará por terminado el proceso cuando en la audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

9. Medidas cautelares. En esta audiencia, el juez o magistrado ponente dará trámite a las peticiones de medidas cautelares presentadas en el curso de la audiencia o aquellas que fueron radicadas previamente y estén pendientes de trámite o decisión. De ser posible, el juez o magistrado ponente las resolverá en la audiencia. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia establecida en el artículo 125 para decidir las medidas cautelares en el proceso de nulidad electoral.

Parágrafo. Las decisiones que se profieran en el curso de la audiencia inicial pueden ser recurridas conforme a lo previsto en los artículos 242, 243, 245 y 246 de este código, según el caso.

**ARTÍCULO 18.** Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. *Sentencia anticipada.* En cualquier estado del proceso, el juzgador podrá dictar sentencia anticipada, total o parcialmente, en los siguientes eventos:

1. Cuando de oficio o a petición de parte encuentre probadas la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la conciliación, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa, incluso antes de la audiencia inicial.

Si estas fueren propuestas como excepciones en la contestación de la demanda, el juzgador solo se pronunciará cuando haya prueba que demuestre la configuración de alguna de ellas y pueda dictar sentencia anticipada. En su defecto, las resolverá en la sentencia de fondo.

2. Cuando las partes o sus apoderados lo soliciten de común acuerdo, solo si el juzgador encuentra elementos de juicio suficientes para hacerlo.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. Cuando se presente allanamiento o transacción, en los términos del artículo 176 de este código.
4. Cuando el juzgador considere que las pruebas practicadas hasta ese momento son suficientes para fallar.

La sentencia anticipada estará precedida de traslado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días. Si el traslado se surte en audiencia, los alegatos se presentarán en el curso de esta, salvo que una de las partes solicite el término de diez (10) días para hacerlo y el juez o magistrado lo considere necesario. En este mismo término el agente del Ministerio Público podrá rendir concepto, si a bien lo tiene.

En la providencia que corra traslado para alegar, el juzgador indicará la causal por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal

del numeral 1 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones mixtas se pronunciará. Surtido el traslado anterior, proferirá sentencia oral o escrita, según lo considere.

No obstante, escuchados los alegatos, el juzgador podrá reconsiderar su decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará con el trámite del proceso.

**ARTÍCULO 19.** Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182B a la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

*Artículo 182B. Audiencias públicas potestativas.* En los procesos donde esté involucrado un interés general, o en aquellos donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, el juez o magistrado ponente podrá convocar a entidades del Estado, organizaciones privadas o expertos en las materias objeto del proceso, según lo considere, para que en audiencia pública, que puede ser diferente de las reguladas en los artículos anteriores, presenten concepto sobre los puntos materia de debate.

Las entidades, organismos o expertos invitados deberán manifestar expresamente si tienen algún conflicto de interés.

A la audiencia podrán asistir las partes y el Ministerio Público. Al final de la intervención de los convocados, cada una de las partes y el Ministerio Público podrán hacer uso de la palabra por una vez, hasta por veinte (20) minutos, para referirse a los planteamientos de los demás intervinientes en la audiencia. El juzgador puede prorrogar este plazo si lo considera necesario.

En cualquier momento el juez o magistrado podrá interrogar a los intervinientes en relación con las manifestaciones que realicen en la audiencia.

**ARTÍCULO 20.** Modifícase el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil.* El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil o demás registros públicos obligatorios creados legalmente para recibir notificaciones judiciales, en la dirección electrónica informada por ellos para el efecto.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia a notificar, de la demanda y de sus anexos. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo comenzarán al día siguiente de surtida la última notificación, de conformidad con lo regulado en el artículo 118 del Código General del Proceso. El secretario dejará constancia de esta situación en el expediente.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia magnética del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012. En la misma forma se le remitirá copia de la providencia que termina el proceso por cualquier causa y de las sentencias.

**ARTÍCULO 21.** Modifícase el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

2. Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

**ARTÍCULO 22.** Modifícase el artículo 236 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 236. *Término para resolver los recursos.* Los recursos procedentes contra las decisiones sobre medidas cautelares deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

**ARTÍCULO 23.** Modifícase el inciso segundo del artículo 241 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

La sanción será impuesta por la misma autoridad judicial que profirió la orden, en contra del representante legal o director de la entidad pública, o del particular responsable del cumplimiento de la medida cautelar. Esta se impondrá mediante trámite incidental y será susceptible del recurso de reposición, el cual se decidirá en el término de cinco (5) días.

**ARTÍCULO 24.** Modifícase el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 242. *Reposición.* El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

**ARTÍCULO 25.** Modifícase el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 243. *Apelación.* Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.



3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales.  
El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que niegue la intervención de terceros.
6. El que decrete o modifique una medida cautelar.
7. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Parágrafo 1.º El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Parágrafo 2.º En los procesos e incidentes regulados por normas especiales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá conforme y dentro de los plazos previstos en la norma que los regula; sin embargo, el trámite del recurso será el establecido en los artículos 244 y 247 de este código.

Parágrafo 3.º En los tribunales serán apelables las sentencias de primera instancia y únicamente aquellos autos listados en los numerales 1 y 2 de este artículo, dictados en el curso de la primera instancia. Lo anterior, sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

Parágrafo 4.º La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se

encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

**ARTÍCULO 26.** Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 243A, el cual será del siguiente tenor:

*Artículo 243A. Providencias no susceptibles de recursos ordinarios.* No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias:

1. Las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia.
2. Las relacionadas con el levantamiento o revocatoria de las medidas cautelares.
3. Las que decidan los recursos de reposición, salvo que contengan puntos no decididos en el auto recurrido, caso en el cual podrán interponerse los recursos procedentes respecto de los puntos nuevos.
4. Las que decidan los recursos de apelación, queja y súplica.
5. Las que resuelvan los conflictos de competencia.
6. Las decisiones que se profieran durante el trámite de impedimentos y las recusaciones, salvo lo relativo a la imposición de multas, que son susceptibles de reposición.
7. Las que nieguen la petición regulada por el inciso final del artículo 233 de este código.
8. Las que decidan la solicitud de avocar el conocimiento de un proceso para emitir providencia de unificación, en los términos del artículo 271 de este código.
9. Las providencias que decreten pruebas de oficio.

10. Las que señalen fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial.
11. Las que corran traslado de la solicitud de medida cautelar.
12. Las que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias.  
Dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelva la aclaración o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de aclaración o adición. Si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla.
13. Las que nieguen dar trámite al recurso de súplica, cuando este carezca de sustentación.
14. En el medio de control electoral, además de las anteriores, tampoco procede recurso alguno contra las siguientes decisiones: las de admisión o inadmisión de la demanda o su reforma; las que decidan sobre la acumulación de procesos; las que rechacen de plano una nulidad procesal, y las que concedan o admitan la apelación de la sentencia.
15. Las demás que por expresa disposición de este código o de normas especiales, no sean susceptibles de recursos ordinarios.

**ARTÍCULO 27.** Modifícase el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 244. *Trámite del recurso de apelación contra autos.* La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.

2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.
3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

**ARTÍCULO 28.** Modifícase el artículo 245 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 245. *Queja*. Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación, para que esta se conceda, de ser procedente. Asimismo, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso.

**ARTÍCULO 29.** Modifícase el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 246. *Súplica*. El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente:

1. Los siguientes autos dictados en el curso de cualquier instancia: los comprendidos en los numerales 3 a 7 del artículo 243; los que nieguen el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente, y los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción.
2. Los enlistados en los numerales 1 y 2 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios.
3. Los que durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios, los rechace o declare desiertos.
4. Los que rechacen de plano la extensión de jurisprudencia.

Este recurso no procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.

La súplica se surtirá en los mismos efectos previstos para la apelación de autos. Su interposición y decisión se sujetará a las siguientes reglas:

- a. El recurso de súplica podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá interponer recurso de súplica contra el nuevo auto, si fuere susceptible de este último recurso.
- b. Si el auto se profiere en audiencia, el recurso deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el magistrado ponente dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación ordenará remitir la actuación o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse.
- c. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral este término será de dos (2) días.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la secretaría por dos (2) días a disposición de los demás sujetos procesales, sin necesidad de auto que así lo ordene. Este traslado no procederá cuando el recurso recaiga contra el auto que rechaza la demanda, o el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse.

- d. El recurso será decidido por los demás integrantes de la sala, sección o subsección de la que haga parte quien profirió el auto recurrido. Será ponente para resolverlo el magistrado que sigue en turno a aquel.
- e. En aquellos casos en que el recurrente no sustente el recurso, el juez o magistrado ponente, de plano, se abstendrá de darle trámite.

**ARTÍCULO 30.** Modifícase el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.* El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.
2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso, siempre y cuando lo solicite la parte condenada, caso en el cual esta parte deberá proponer fórmula conciliatoria.

Esta audiencia también se llevará a cabo cuando la parte condenada sea una entidad pública y lo pidan el agente del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Para su procedencia deberá acreditarse que solicitaron a la entidad pública condenada, mediante escrito debidamente sustentado, que propusiera una fórmula conciliatoria.

Las peticiones anteriores podrán formularse hasta antes de que se decida sobre la concesión del recurso.

La asistencia a esta audiencia será obligatoria por parte de los apoderados. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá

- remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.
4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.
  5. Si fuere necesario decretar y practicar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. Si no se solicitaron pruebas en segunda instancia, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto admisorio del recurso, el secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia.
  6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.
  7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.

**ARTÍCULO 31.** Adiciónase un inciso final al artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Las reglas de competencia previstas en los incisos anteriores también se aplicarán para conocer de la solicitud de revisión de las decisiones judiciales proferidas en esta jurisdicción, regulada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

**ARTÍCULO 32.** Modifícase el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:



Artículo 253. *Trámite.* Recibido el expediente, el magistrado ponente resolverá sobre la admisión del recurso. Si este se declara inadmisibles por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo 252, se concederá al recurrente un plazo de cinco (5) días para subsanar los defectos advertidos.

El recurso se rechazará cuando:

1. No se presente en el término legal.
2. Haya sido formulado por quien carece de legitimación para hacerlo.
3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la inadmisión.

Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la otra parte y al Ministerio Público para que lo contesten dentro de los diez (10) días siguientes, si a bien lo tienen, y pidan pruebas.

Dentro de este trámite no se podrán proponer excepciones previas y tampoco procederá la reforma del recurso de revisión.

Parágrafo. En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia.

**ARTÍCULO 33.** Modifícase el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 255. *Sentencia.* Vencido el período probatorio se dictará sentencia.

Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo 250 de este código, o la del literal b)

del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponde.

En la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre las restituciones, cancelaciones, perjuicios, frutos, mejoras, deterioros y demás consecuencias de dicha invalidación. Si en el expediente no existiere prueba para imponer la condena en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de este código.

Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión, y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda.

Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente.

**ARTÍCULO 34.** Modifícase el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 257. Procedencia.* El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos y por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011.

Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico diferentes a las proferidas en los procesos de nulidad y restablecimiento

del derecho de carácter laboral, el recurso procederá siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

1. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.
3. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales, en sus distintos órdenes.
4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

Este recurso no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.

**ARTÍCULO 35.** Modifícase el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 259. *Competencia.* Cuando el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se interponga contra una sentencia de un tribunal administrativo, conocerá la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, según el reglamento del Consejo de Estado

en atención a su especialidad. Si la sentencia recurrida es de una sección o subsección, conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o sus salas especiales de decisión, si así lo define el reglamento.

**ARTÍCULO 36.** Modifícase el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 261. *Interposición.* El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia, a más tardar dentro los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente para resolverlo. De lo contrario, lo rechazará o declarará desierto, según el caso.

La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Sin embargo, cuando el recurso no comprenda todas las decisiones, se cumplirá lo no recurrido. Lo anterior, sin perjuicio de lo regulado en el artículo 264 de este código.

**ARTÍCULO 37.** Modifícase el artículo 263 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 263. *Cuantía del interés para recurrir.* Cuando sea necesario tener en cuenta el valor del interés para recurrir y este no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso, el ponente en el tribunal o en la sección o subsección del Consejo de

Estado, según el caso, dispondrá que aquel se justiprecie por un perito, dentro del término que le señale y a costa del recurrente.

Si por culpa de este no se practica el dictamen, se declarará desierto el recurso. El dictamen no es objetable. Denegado el recurso o declarado desierto, el interesado podrá recurrir en queja ante el competente para resolver el recurso extraordinario.

**ARTÍCULO 38.** Modifícase el artículo 264 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 264. Suspensión de la sentencia recurrida.* Cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la providencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que la ordene, con el fin de responder por los perjuicios que se llegaren a causar. La naturaleza y el monto para prestarla serán fijados por el ponente de la decisión recurrida en el tribunal o en el Consejo de Estado, según sea el caso.

Si la caución prestada es suficiente se decretará la suspensión del cumplimiento de la sentencia en el mismo auto que conceda el recurso. Si el recurrente no otorga la caución en la forma y términos ordenados, continuará el trámite del recurso, pero no se suspenderá la ejecución de la sentencia.

**ARTÍCULO 39.** Modifícase el artículo 265 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 265. *Admisión del recurso.* Concedido el recurso y remitido el expediente a la sala o sección competente del Consejo de Estado, se someterá a reparto según el reglamento.

Si el recurso reúne los requisitos legales, el magistrado ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos consagrados en el artículo 262, señalará los defectos para que el recurrente los subsane en el término de cinco (5) días, si este no lo hiciera, lo rechazará y ordenará devolver el expediente al despacho de origen.

El recurso también será rechazado cuando fuere improcedente, pese a haberse concedido.

Parágrafo. El recurso se rechazará de plano y se condenará en costas al recurrente, cuando no se fundamente directamente en una sentencia de unificación jurisprudencial o cuando sea evidente que esta no es aplicable al caso.

**ARTÍCULO 40.** Modifícase el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 267. *Efectos de la sentencia.* Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

Cuando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin, y dispondrá que el juez de primera o única instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar.

Además, el Consejo de Estado ordenará que en el auto de obediencia a lo resuelto en el recurso extraordinario se cancele la caución de que trata el artículo 264. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá amparando los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán mediante incidente, ante el despacho de primera o única instancia, según el caso. Este deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

**ARTÍCULO 41.** Modifícase el artículo 268 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 268. *Desistimiento.* El recurrente podrá desistir del recurso mientras no se haya dictado resolución judicial que ponga fin al mismo. Si el desistimiento solo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el desistimiento.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes.

A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas.

Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con

autorización previa y escrita de su representante, debidamente acreditado, según lo previsto en el artículo 159 de este código.

**ARTÍCULO 42.** Modifícase el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 269. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.* Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este código, el interesado, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

Al escrito deberá acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, que no ha acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende.

Si el escrito no cumple los requisitos, se inadmitirá para que se corrija dentro del término de los diez (10) días siguientes. En caso de no hacerlo, se rechazará la solicitud de extensión.

La petición de extensión se rechazará de plano por el ponente cuando:

1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.
2. Se haya presentado extemporáneamente.



3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho.
5. Haya operado la caducidad del medio de control precedente o la prescripción total del derecho reclamado.

De cumplir con los requisitos se admitirá la solicitud y del escrito se dará traslado a la entidad frente a la cual se solicita la extensión y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término común de treinta (30) días, para que aporten las pruebas que consideren pertinentes. La entidad convocada y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrán oponerse a la extensión, por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este Código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, las partes y el Ministerio Público podrán presentar por escrito sus alegaciones en el término común de diez (10) días, sin necesidad de auto que lo ordene.

Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término anterior, se decidirá la petición. Si la solicitud se estima procedente la Sala ordenará por escrito la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo extendido.

Si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación se hará en la misma decisión con base en las pruebas aportadas.

De no existir acervo probatorio suficiente para la liquidación, la decisión se dictará en abstracto, caso en el cual la liquidación se hará, a petición de la parte interesada, mediante el trámite incidental previsto en el

artículo 193 de este código para la liquidación de condenas. El peticionario promoverá el incidente mediante escrito presentado dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión que ordene la extensión, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del medio de control en relación con el asunto que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia.

Contra la decisión que liquide el derecho patrimonial procede el recurso de reposición, exclusivamente por desacuerdo en su monto.

Negada la solicitud de extensión, el interesado podrá acudir a la autoridad para que resuelva de fondo el asunto, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. En este caso, el pronunciamiento de la autoridad podrá ser susceptible de control judicial por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando este proceda.

Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el medio de control precedente no requiere pronunciamiento expreso de la entidad, con la ejecutoria de la providencia que niega la extensión se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Si el Consejo de Estado encuentra que la solicitud de extensión de jurisprudencia es manifiestamente improcedente condenará en costas al peticionario.

Parágrafo 1.º La sola decisión sobre extensión de jurisprudencia no será causal de impedimento o recusación del funcionario judicial.

Parágrafo 2.º En ningún caso, se tramitará el mecanismo de extensión de jurisprudencia si la materia o asunto no es de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según las reglas previstas en los artículos 104 y 105 de este código.

**ARTÍCULO 43.** Modifícase el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

*Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.* Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

En estos casos, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del

Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Para asumir el trámite a solicitud de parte o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la petición deberá formularse hasta antes de que se registre ponencia de fallo. Si la petición proviene de un consejero de Estado, del tribunal administrativo, o del Ministerio Público, esta podrá formularse sin la limitación temporal anterior. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

La petición contendrá una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

La petición que se formule para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Parágrafo. El Consejo de Estado implementará un mecanismo electrónico que permita comunicar y alertar a sus integrantes, en tiempo real, sobre aquellas materias o temas que estén en trámite en la Corporación, y que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, puedan ser propuestos para ser asumidos de oficio por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para los fines previstos en este artículo y en el artículo 111 de este código.

Este mecanismo también permitirá que los juzgados y tribunales del país informen sobre procesos en trámite en los respectivos distritos judiciales, que por tener circunstancias similares, puedan ser asumidos por el Consejo de Estado para los fines de este artículo.

**ARTÍCULO 44.** Modifícase el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 298. *Procedimiento.* Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.

Si el título lo constituye una conciliación aprobada por esta jurisdicción o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública, el mandamiento ejecutivo se librará, previa solicitud del acreedor, una vez transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. En este caso, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias judiciales.

Si la ejecución se inicia con título derivado de conciliación aprobada por esta jurisdicción, se aplicará el factor de competencia por conexidad. Si la base de ejecución es un laudo arbitral, operarán los criterios de competencia por cuantía y territorial, definidos en este código.

Parágrafo. La actuación que origine el mandamiento ejecutivo se registrará en las estadísticas como un proceso ejecutivo independiente.

**ARTÍCULO 45.** Modifícase el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 299. *De la ejecución en materia de contratos.* Salvo lo establecido en este código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para el proceso ejecutivo.

El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.

**ARTÍCULO 46.** *Creación de nuevos despachos y dotación de recursos para su funcionamiento.* Con el fin de lograr la adecuada transición del nuevo régimen de competencias previsto en esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, y el Consejo de Estado deberán realizar los análisis necesarios y tomar las decisiones correspondientes, por lo menos, en los siguientes asuntos:

1. Cálculo de la demanda esperada de servicios de justicia.
2. Creación de nuevos despachos judiciales con el personal requerido y su distribución a nivel de circuitos y distritos judiciales, de acuerdo con: (i) las nuevas competencias y demás aspectos de la reforma, y (ii) las cargas razonables de trabajo proyectadas por cada despacho, tribunal o corporación de la jurisdicción. En todo caso, se creará, como mínimo, un juzgado

- administrativo en cada uno de los circuitos en que está distribuida la Jurisdicción Ordinaria y un tribunal administrativo en cada departamento del país.
3. Definición y dotación de la infraestructura, recursos físicos y tecnológicos necesarios para el funcionamiento de los nuevos juzgados administrativos y despachos de magistrados que se requieran para la efectiva aplicación de esta ley.
  4. Planes de capacitación a los jueces, magistrados y demás servidores judiciales.

En aquellos aspectos en los que se requiera, se escuchará el concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en los términos que establezca la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Con el fin de incrementar el número de cargos y despachos judiciales requeridos para atender los cambios de competencia efectuados en esta ley, no serán aplicables a la Rama Judicial las restricciones a las que se refiere el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019.

La nueva planta de cargos se creará y hará efectiva una vez que el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para ello.

**ARTÍCULO 47. Derogaciones.** Deróganse las siguientes disposiciones a partir de la vigencia de esta ley: el inciso 4 del artículo 192; la expresión «Dicho auto es susceptible del recurso de apelación» del artículo 193; el artículo 226; el inciso 2.º del artículo 232; el inciso 2.º del

artículo 240; y el inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011; y los artículos 612 y 616 de la Ley 1564 de 2012.

**Artículo 48.** *Régimen de vigencia y transición normativa.* Las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de promulgada esta ley.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las demás reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su promulgación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.



Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez  
Presidente  
**Consejo de Estado**

Margarita Cabello Blanco  
**Ministra de Justicia y del Derecho**