



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C, siete (7) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Expediente: 08001 23 33 000 **2017 01047 01**

Accionante: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla

Accionado: Corporación Autónoma Regional del Atlántico

Tesis: No es procedente revocar el auto que fija multa a una de las partes por incumplir con sus deberes.

Corresponde al Despacho resolver el recurso de reposición interpuesto oportunamente por el apoderado judicial de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (en adelante CRA) en contra del numeral segundo del auto del 31 de marzo de 2022, mediante el cual se ordenó imponer multa equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la CRA, por incumplir con los deberes como parte procesal, con base en lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso (en adelante CGP).

I. Antecedentes

1.1. El Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (en adelante Barranquilla) promovió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las Resoluciones nro. 000925 del 22 de diciembre de 2016, *“Por la cual se liquidan intereses por pago extemporáneo del porcentaje de ambiental del primer trimestre de 2016 a cargo del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla y se decreta la existencia de una obligación legal a favor de Corporación Autónoma Regional del Atlántico”*, y la nro. 000184 del 13 de marzo de 2017, *“Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”*, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (en adelante la CRA).



1.2. En sentencia del 13 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección A, resolvió negar las pretensiones de la demanda. Providencia que fue apelada por el demandante y remitida a esta Corporación.¹

1.3. Mediante acta de reparto del 21 de febrero de 2020², el expediente de la referencia fue enviado al Despacho.

1.4. El 28 de febrero de 2020, esta Corporación resolvió admitir el recurso de alzada, por haber sido presentado de manera oportuna.

1.5. En providencia del 10 de septiembre de 2020, se corrió traslado por el término de diez (10) días, para que las partes presentaran los alegatos de conclusión.

1.6. La CRA, a través de memorial del 6 de julio de 2021, solicitó que el proceso de la referencia fuese enviado a la Sección Cuarta de esta Corporación, toda vez que lo que se pretende es la declaratoria de nulidad del acto por medio del cual se liquidaron a favor de la mencionada entidad los intereses por el giro extemporáneo del porcentaje ambiental a cargo del Distrito de Barranquilla, cuestión que, a su juicio, tiene claro carácter tributario, por lo que la Sección Primera carece de competencia.

II. De la providencia recurrida.

Mediante auto calendado el 31 de marzo de 2022, el Despacho resolvió correr traslado por el término de tres (3) días de la solicitud anteriormente descrita e impuso sanción a la CRA consistente en el pago de una multa de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por incumplir con los deberes de los partes previstos en el artículo 78 del CGP. La decisión fue del siguiente tenor:

“Producto de la declaración del Estado de Excepción por la emergencia ocasionada por el virus Covid-19 en el mundo, se expidió el Decreto Legislativo

¹Visible en el índice 2 del Sistema de Gestión Judicial Samai.

² Visible en el índice 1 ibídem.



806 del 4 de junio de 2020³, el cual es aplicable a esta Jurisdicción⁴, previendo como un deber de los sujetos procesales el siguiente:

“Artículo 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. (...)” (Subrayas del Despacho).

Así las cosas, las actuaciones que se llegaren a presentar durante su vigencia⁵, deberán adelantarse al amparo de lo allí estatuido.

Dicha carga procesal también encuentra regulación legal en el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”, que es del siguiente tenor:

“Artículo 46. Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 186. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso. (...)” (Subrayas del Despacho).

³ “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

⁴ **“Artículo 1. Objeto.** Este decreto tiene por objeto implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del presente decreto. Adicionalmente, este decreto pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este.”

⁵ “Artículo 16. Vigencia y derogatoria. El presente decreto legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición.”



La norma transcrita se remite de manera expresa al deber contemplado en el numeral 14 del artículo 78 del CGP, a saber:

“Artículo 78. Deberes de las partes y sus apoderados. Son deberes de las partes y sus apoderados:

(...)

14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) por cada infracción.”

Bajo tal escenario, advierte el Despacho que era pertinente dar aplicación a las normas a que hace referencia el Distrito de Barranquilla y que, verificadas las actuaciones procesales, la CRA no envió a la contraparte el memorial en el que solicitó que el proceso de la referencia fuese remitido a la Sección Cuarta de esta Corporación, incumpliendo de esta manera su carga procesal, lo cual redundaba en la violación del derecho a la defensa y contradicción que tienen como finalidad salvaguardar un debido equilibrio entre las partes en cada una de las etapas del proceso. Siendo ello así, y previo a decidir sobre lo pedido, es menester dar traslado de tres (3) días, en aplicación del artículo 110 del CGP.

Ahora bien, en consideración a la solicitud del Distrito de Barranquilla, se impondrá una multa equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) a la CRA por el incumplimiento de sus deberes como parte procesal, con base en lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

En atención a lo anterior, el Despacho **RESUELVE:**

PRIMERO: CORRER TRASLADO a las partes por el término de tres (3) días del memorial visible en el índice 22 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial - SAMAI, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: IMPONER MULTA equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico conforme a lo expuesto en las consideraciones del presente auto”.

III. Del recurso.

La CRA, en memorial del 8 de abril de 2022, interpuso recurso de reposición en contra del numeral segundo del auto del 31 de marzo del mismo año, bajo los siguientes argumentos⁶:

⁶ Visible en el índice número 53 ibídem.



Indicó que el Despacho incurrió en una falta de competencia funcional al imponer la sanción a la CRA, pues no ha habido pronunciamiento frente a la solicitud de cambio de Sección, lo que conlleva a que las actuaciones que se realicen, sin que se resuelva dicha petición, serán nulas.

Afirmó que, previamente a la imposición de la sanción, se debía resolver sobre la falta de competencia, máxime cuando esta petición fue presentada de manera previa a la decisión sancionatoria. De igual forma, mencionó que *“ser juzgado por juez incompetente implica que no se dieron los presupuestos para el debido proceso, en otras palabras, que se está ante un procedimiento viciado desde su origen, lo cual indica que no tuvo acceso a sus garantías judiciales”*

Así mismo, indicó que el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), no era aplicable al caso en estudio, en razón a que dicha legislación no se encontraba vigente al momento de la interposición del recurso de apelación en contra de la sentencia del 13 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Para concluir, aseguró que el artículo 3 del Decreto 806 de 2020 suspendió el numeral 14 del artículo 76 del CGP, por ser contrario a su finalidad, motivo por el cual no podía ser aplicable, ya que la norma vigente es la que se encuentra prevista en el Decreto.

Por último, manifestó que de manera subsidiaria interponía el recurso de súplica en caso de ser desfavorable la reposición.

IV. Traslado

Durante el traslado del recurso de reposición el **Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla** se pronunció al respecto y manifestó lo siguiente:

Manifestó su desacuerdo con la tesis planteada por la CRA, pues considera que, para imponer la sanción, no era necesario que previamente se hubiese resuelto la



solicitud de falta de competencia funcional, solo se requería que una de las partes incumpliera el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

Afirmó que las normas procesales son de inmediato cumplimiento, que además el artículo 78 del CGP se encontraba vigente para el 13 de septiembre de 2019, momento en el que se interpone el recurso de apelación. De igual forma, mencionó que el Decreto 806 de 2020 no suspendió al CGP; por el contrario, se trata de normas complementarias.

Para finalizar, resaltó que el recurso de súplica era improcedente, ya que el auto que fija una sanción no se encuentra enlistado entre los numerales 1, 3 y 4 del artículo 246 del CPACA.

V. Consideraciones

El Despacho procede a resolver el recurso de reposición interpuesto por la CRA contra el numeral segundo del auto del 31 de marzo de 2022, que resolvió imponerle una sanción a la citada Corporación por incumplir con los deberes como parte procesal, con base en lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

5.1. Uno de los cuestionamientos que debe ser resuelto en la presente providencia es si la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para imponer sanciones a las partes, si uno de los extremos de la *litis* solicitó previamente que el expediente fuera remitido a otra Sección, por considerar que esa última era la competente para conocer de la materia, y la misma no ha sido resuelta.

Con el fin de resolver el problema planteado, este Despacho advierte que el medio de control de la referencia fue presentado con la finalidad de proponer un juicio de legalidad en contra de un acto administrativo expedido por la CRA, en el cual se fijó la cuantía por un valor de trescientos cuarenta y cinco millones seiscientos ochenta y un mil seiscientos cuatro pesos (\$345.681.604), que superaba los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, establecidos para el momento de la radicación de la demanda, siendo el competente para conocer en primera instancia



el Tribunal Administrativo del Atlántico, en virtud de lo previsto en el numeral 3 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011⁷.

Pues bien, de conformidad con lo indicado por el Legislador en el artículo 150 del CPACA, modificado por el artículo 26 de la Ley 2080, las apelaciones en esta clase de procesos son de competencia del Consejo de Estado; veamos:

“Artículo 150. Competencia del consejo de estado en segunda instancia y cambio de radicación. Modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021.

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.” (Subrayado por el Despacho)

De la norma en cita se sustrae que esta Corporación conoce de los recursos de apelación presentados en contra de las sentencias que fueron proferidas en primera instancia, regla en la que se enmarca el asunto bajo examen.

5.1.1. Ahora bien, los numerales 1 y 6 del artículo 109 del CPACA determinan como atribuciones de la Sala Plena *“Darse su propio reglamento”* y *“Distribuir las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo que no deban ser ejercidas en pleno, entre las Salas de Decisión que organice la ley, las secciones y subsecciones que la constituyen, con base en los criterios de especialidad y de volumen de trabajo.”*, respectivamente, sin que ello suponga la asignación o modificación de las competencias que se encuentran definidas por la Constitución y la Ley. Pues la distribución de procesos entre las Secciones corresponde exclusivamente a un criterio de especialización y volumen de trabajo que pretende equilibrar las cargas dentro de Consejo de Estado.

⁷ *“Artículo 152. Competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

(...)

3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y, sin atención a la cuantía, de los actos que se expidan en ejercicio del poder disciplinario asignado a los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, diferentes al Procurador General de la Nación.

(...)”



De acuerdo con lo anterior, no le asiste razón a lo que indica el recurrente, toda vez que no es procedente invocar la falta de competencia frente a la distribución interna de trabajo que por especialidad y mediante una Ley se ha reconocido a esta Corporación, y menos cuando la sanción la impone el magistrado que está conociendo del caso ante el incumplimiento del deber que debía cumplir el peticionario para darle trámite a su solicitud. Basta lo dicho para ratificar que esta sección cuenta con la atribución legal requerida para resolver las cuestiones que se ventilen en el proceso de la referencia, entre ellas, verificar la procedencia en la imposición de sanciones a las partes que integran la *litis*, mientras esté conociendo del caso, pues se trata precisamente de la obligación que tiene la parte para obtener en debida forma un pronunciamiento sobre lo pedido por él. Incluso, el razonamiento contrario que propone el recurrente llevaría al absurdo de considerar que resulta improcedente pronunciarse sobre su solicitud de traslado, “*por falta de competencia*”.

5.2. El segundo problema a resolver consiste en determinar si la ley que reformó en el año 2021 el estatuto que regula la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es aplicable al caso en concreto, si esa norma no se encontraba vigente en el momento en el que se interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, pero sí lo estaba en el momento en que fue radicado el memorial por medio del cual el demandado solicitó que el proceso de la referencia fuese remitido a otra Sección por su naturaleza.

5.2.1. Sobre el particular lo primero que debe indicarse es que, cuando se trata de normas procesales, donde el objetivo es definir las formas para reclamar ante las autoridades judiciales los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a los ciudadanos, la regla general es que se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua y han quedado en firme. Esto, bajo el entendido de que el proceso es un conjunto de actos enlazados tendientes a la definición de una situación jurídica a través de la sentencia.



Tal argumento encuentra sustento normativo en lo previsto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto del cual la Corte Constitucional, en sentencia C-200 del 19 de marzo de 2002, consideró lo siguiente:

“El artículo 40 de la ley 153 de 1887 consagra la regla general de aplicación inmediata de la ley procesal en los siguientes términos:

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. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y las diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

Ahora bien, sobre este artículo, la Corporación tuvo oportunidad de pronunciarse recientemente en la Sentencia C- 619 de 2001, al examinar el tema del tránsito de legislación de las normas aplicables en los procesos de responsabilidad fiscal a partir de la Ley 610 de 2000, providencia en la que se formularon precisiones sobre el contenido de la disposición bajo estudio por la Corte, que resultan relevantes en esta ocasión para el examen de los cargos planteados en este proceso.

Así en esa oportunidad al estudiar el tema del efecto de las leyes en el tiempo y el tránsito de las normas procesales, señaló la Corte lo siguiente:

“Normas constitucionales relativas al efecto de las leyes en el tiempo. Desarrollo legal de las mismas. Normas relativas al tránsito de las leyes procesales.

3. Las normas superiores que se refieren explícitamente a los efectos del tránsito de legislación, son los artículos 58 y 29 de la Constitución Política. Conforme al primero, “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” Al tenor del segundo, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio... en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que en relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia. Obviamente, si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, no existe propiamente un conflicto de leyes, como tampoco se da el mismo cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la ley nueva. La necesidad de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva, o cuando



se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos.

La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua.

(...)

4. Con fundamento en las disposiciones superiores anteriormente comentadas (artículos 58 y 29 C.P.), las cuales también estaban consignadas en la Constitución Nacional de 1886 y que delimitan la órbita de libertad de configuración legislativa en la materia, se desarrolló un régimen legal que señaló los principios generales relativos a los efectos del tránsito de legislación, respetando el límite señalado por la garantía de los derechos adquiridos y los principios de legalidad y favorabilidad penal. Dicho régimen legal está contenido en los artículos 17 a 49 de la Ley 153 de 1887 que de manera general, en relación con diversos tipos de leyes, prescriben que ellas rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia. A contrario sensu, las situaciones jurídicas extinguidas al entrar en vigencia una nueva ley, se rigen por la ley antigua. Ahora bien, cuando no se trata de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la ley anterior, sino de aquellas que están en curso en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ni de derechos adquiridos en ese momento, sino de simples expectativas, la nueva ley es de aplicación inmediata. La aplicación o efecto general inmediato de la ley es la proyección de sus disposiciones a situaciones jurídicas que están en curso al momento de su entrada en vigencia. El efecto general inmediato de la nueva ley no desconoce la Constitución, pues por consistir en su aplicación a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos.

En cuanto a la proyección futura de los efectos de una ley derogada, (ultraactividad de la ley), el régimen legal general contenido en las normas mencionadas lo contempla para ciertos eventos. La ultraactividad en sí misma no contraviene tampoco la Constitución, siempre y cuando, en el caso particular, no tenga el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, ni el principio de favorabilidad penal.

5. En lo que tiene que ver concretamente con las leyes procesales, ellas igualmente se siguen por los anteriores criterios. Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. En efecto, todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las



nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. En este sentido, a manera de norma general aplicable al tránsito de las leyes rituales, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, antes mencionado, prescribe lo siguiente:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”

(...)

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior. Sin embargo, su aplicación debe respetar el principio de favorabilidad penal.

En armonía con esta concepción, el legislador ha desarrollado una reglamentación específica sobre el efecto de las leyes en el tiempo, que data de la Ley 153 de 1887, según la cual como regla general las leyes rigen hacia el futuro, pero pueden tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, que por tanto no se han consolidado bajo la vigencia de la ley anterior, ni han constituido derechos adquiridos sino simples expectativas. Este es el caso de las leyes procesales, que regulan actuaciones que en sí mismas no constituyen derechos adquiridos, sino formas para reclamar aquellos.

En este sentido, dado que el proceso es una situación jurídica en curso, las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata. Al respecto debe tenerse en cuenta que todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme. Tal es precisamente el sentido del artículo 40 de la ley 153 de 1887 objeto de esta Sentencia.⁸

Con fundamento en lo anterior, se tiene que la regla general de los efectos de la ley en el tiempo, incluidas aquellas que regulan temas procesales, es la irretroactividad, según la cual la ley rige desde la fecha en que se expide, con proyección a las

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-200 del 19 de marzo de 2020, expediente D-3690. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.



actuaciones futuras, lo que supone que sus mandatos aplicarán a los actos, hechos o situaciones que tengan lugar con posterioridad a su entrada en vigencia.⁹ De esta forma, por razón de su efecto general inmediato, la ley nueva regula *ipso facto* las situaciones jurídicas constituidas después de su promulgación, razón por la cual, el mismo artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispone que las leyes concernientes a la sustitución y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

De igual forma, el mismo texto del artículo 40 *ibidem* excluyó de la regla general algunos escenarios a los que se aplicará la ley vigente al momento de su ocurrencia, tales como: (i) los términos y plazos procesales que hayan empezado a correr bajo la ley anterior derogada, (ii) las actuaciones procesales iniciadas bajo la ley anterior derogada, y (iii) las diligencias procesales iniciadas bajo la ley anterior.

Por su parte, el artículo 624 del CGP expresamente modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, dejando incólume la regla general de aplicación inmediata de la ley procesal, pero amplió el espectro de los eventos específicos que se excluían de la regla general, y, por lo tanto, continuarían bajo el amparo de la norma anterior. Particularmente dispuso:

“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.*

⁹ Cabe poner de presente que, de manera excepcional, en algunos casos expresamente señalados por el Legislador, la anterior regla general encuentra excepciones en fenómenos jurídicos conocidos como retroactividad, retrospección y ultraactividad. La retroactividad se presenta cuando las normas proyectan sus efectos hacia el pasado, para regular actuaciones acontecidas de manera previa a su vigencia, es decir, regula situaciones de hecho que han consolidado a su entrada en vigencia. Por su parte la retrospección o retrospección parte de la existencia de situaciones jurídicas en curso que vienen desarrollándose con anterioridad a la promulgación de la nueva ley, pero cuyos efectos se concretan bajo el amparo del nuevo marco normativo que ella establece. En palabras de la Corte Constitucional contenidas en la sentencia SU-309 de 2019, “*la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aun no han finalizado al momento de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica*”.

La ultraactividad, reafirma el principio de irretroactividad de la ley, por ello parte del entendimiento que principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, e implica que normas derogadas, sigan aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia.



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 las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir 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”.

En virtud de lo anterior, por regla general, la ley nueva regula inmediatamente las situaciones jurídicas constituidas después de su promulgación, más no las que se han consolidado jurídicamente antes de tal evento, a menos que el Legislador expresamente disponga lo contrario. Sin embargo, en toda transición normativa de leyes procesales habrá de considerarse, a la luz de las normas en cita y salvo otra determinación legislativa, como una excepción a la regla general de la vigencia inmediata que 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.

Bajo esta óptica, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo 86 de la Ley 2080 de 2021, que determina el régimen de vigencia de la anotada norma; veamos:

“Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de



procedimiento desde el momento de su publicación 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 surtirse las notificaciones.” (Subrayas del Despacho)

De lo transcrito se desprende que el régimen de vigencia definido por el legislador, acogiendo la regla general desarrollada párrafos atrás, establece que las modificaciones al CPACA se aplican desde su publicación, esto es, de manera inmediata a partir del 25 de enero de 2021, salvo las siguientes excepciones: (i) la atinente a la distribución de competencias de los despachos judiciales que integran la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues tales previsiones se aplicarán un (1) año después de su entrada en vigencia; es decir, que las demandas que se presenten hasta el 24 de enero del año 2022, se tramitarán bajo las disposiciones que sobre la materia trae la versión original del CPACA; (ii) las modificaciones respecto del dictamen pericial que se incorporaron en la aludida ley que regirán en los procesos en los cuales, estando gobernados por la Ley 1437 de 2011, no se han decretado pruebas, y (iii) la excepción relativa a la aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, que determina las actuaciones en las cuales debe ser aplicado el régimen previo de acuerdo con los lineamientos ya explicados.

5.2.2. De acuerdo con lo anterior, es claro para este Despacho que las normas procesales introducidas con la Ley 2080 de 2021 son aplicables al expediente de la referencia, toda vez que, si bien la demanda interpuesta por el Distrito de Barranquilla en contra de la CRA, fue tramitada en primera instancia bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011, al igual que la admisión del recurso de apelación en contra de la sentencia del 13 de septiembre de 2019, la cual fue resuelta por esta Corporación mediante auto del 28 de febrero de 2020, lo cierto es que la solicitud de cambio de Sección se radicó el 6 de julio de 2021, es decir, en vigencia de la Ley 2080, luego tal petición se gobierna por las directrices que se introdujeron en esta



Jurisdicción después del 25 de enero de 2021, razón por la cual el artículo 46¹⁰ de la anotada Ley sí es aplicable al proceso de la referencia.

5.3. También se verificará si el Decreto Legislativo mediante el cual se implementaron las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales en el año 2020 para todas las Jurisdicciones, entre ellas, la de lo Contencioso Administrativo, suspendió al estatuto que regula la Jurisdicción Ordinaria, por ser contrario a su finalidad.

El artículo 1 del Decreto 806 del 2020 prevé lo siguiente: *“Este decreto tiene por objeto implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite de los procesos judiciales ante la jurisdicción ordinaria en las especialidades civil, laboral, familia, jurisdicción de lo contencioso administrativo, jurisdicción constitucional y disciplinaria, así como, las actuaciones de las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales y en los procesos arbitrales, durante el término de vigencia del presente decreto. Adicionalmente, este decreto pretende flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este.”*

¹⁰ **ARTÍCULO 46.** *Modifíquese el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

ARTÍCULO 186. *Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita deberán realizarse a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.*

Las partes y sus apoderados deberán realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Suministrarán al despacho judicial y a todos los sujetos procesales e intervinientes, el canal digital para que a través de este se surtan todas las actuaciones y notificaciones del proceso o trámite. Así mismo, darán cumplimiento al deber establecido en el numeral 14 del artículo 78 del Código General del Proceso.

El Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en todas las actuaciones que deba conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para tal efecto, se deberá incorporar lo referente a la sede judicial electrónica, formas de identificación y autenticación digital para los sujetos procesales, interoperabilidad, acreditación y representación de los ciudadanos por medios digitales, tramitación electrónica de los procedimientos judiciales, expediente judicial electrónico, registro de documentos electrónicos, lineamientos de cooperación digital entre las autoridades con competencias en materia de Administración de Justicia, seguridad digital judicial, y protección de datos personales.

PARÁGRAFO. *En el evento que el juez lo considere pertinente, la actuación judicial respectiva podrá realizarse presencialmente o combinando las dos modalidades”.*



De la lectura de la norma se evidencia que la finalidad del Legislador fue la de implementar herramientas que le permitieran a los usuarios hacer uso del aparato judicial con mayor celeridad y facilidad, con ocasión del Estado de Excepción por la emergencia ocasionada por el virus Covid-19, lo cual resulta aplicable a todas las jurisdicciones, entre ellas a la de lo Contencioso Administrativo; circunstancia que permite concluir que no se dio una suspensión de la regulación vigente hasta antes del 4 de julio de 2020 (cuando se expidió el Decreto Legislativo en cita), sino que la nueva normatividad resultó complementaria de la existente, habida cuenta de las nuevas realidades a las que tuvo que adaptarse el sector de la justicia, entre otros, por virtud de la anotada pandemia.

No advierte tampoco el Despacho explicación alguna sobre la contradicción a que alude el recurrente cuando indica que las finalidades perseguidas por las disposiciones especiales dictadas en el Estado de Excepción son opuestas a las contenidas en el Estatuto Procesal Civil, circunstancias que impiden valorar el alcance de tal argumento, máxime cuando, como quedó dicho, los preceptos de uno y otro cuerpo normativo guardan correlación.

Por tal razón, este Despacho no observa argumentos a lo indicado por el memorialista en relación al pretendido entendimiento de que el artículo 3 de la citada norma suspendía el numeral 14 del artículo 76 de CGP, ya que el legislador en ningún momento indicó que con la promulgación del citado Decreto se dejarían sin efectos las Leyes procesales vigentes.

5.4. Por último, advierte el Despacho que la CRA interpuso recurso de reposición y en subsidio de súplica, en contra del numeral 2 del auto del 31 de marzo de 2022; no obstante, se advierte que ese proveído no es susceptible del recurso invocado, en atención a lo dispuesto por el artículo 246 del CPACA en consonancia con el artículo 243 *ibidem*, con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021, por las razones explicada en el numeral 5.2. de esta providencia, que son del siguiente tenor:

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



1. Los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción en cualquier instancia.
2. Los enlistados en los numerales 1 a 8 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 suplica 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 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

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 decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.*
6. *El que niegue la intervención de terceros.*
7. *El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
8. *Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.*

Parágrafo 1º. *El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 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 2º. *En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.*

Parágrafo 3º. *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.

Parágrafo 4º. *Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral”.*

Bajo tal perspectiva, se rechaza ese recurso por improcedente.

Con fundamento a lo expuesto, el Despacho **RESUELVE:**

PRIMERO: CONFIRMAR el numeral segundo del auto del 31 de marzo de 2022, mediante se impuso una multa equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) a la citada Corporación, por incumplir con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del CGP.

SEGUNDO: RECHAZAR el recurso de súplica, por las razones expuestas en la parte motiva.



Radicado: 08001 23 33 000 **2017 01047** 01
Demandante: Distrito Especial, Industrial y Portuario de
Barranquilla

Notifíquese y cúmplase,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

El presente auto fue firmado electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.