



## EQUIPO ESTRUCTURADOR PARA LOS TALLERES DE CAPACITACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 2080 DE 2021 (Resolución PCSJSR21-048 de 24 de mayo de 2021. Consejo Superior de la Judicatura)

### TALLER SOBRE RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE LA MESA DE ESTUDIO No. 3. (Trabajo asincrónico)

#### Objetivo.

Identificar, en un ejercicio comparativo de textos legales, subrogados y vigentes, las normas que regulan el trámite del recurso extraordinario de revisión y del mecanismo de unificación de jurisprudencia.

#### Metodología.

Se han seleccionado para el trabajo asincrónico el recurso extraordinario de revisión y el mecanismo de unificación de jurisprudencia.

Se invita a los Discentes a que lean en forma comparada la antigua y la nueva regulación aplicables y a que diligencien los cuadros comparativos que se indicarán, más adelante, en los que habrán de indicar las modificaciones más importantes que se introducen por la Ley 2080 de 2021.

**EJERCICIO 1. RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.** Se recomienda presentar el siguiente contexto a los discentes, sin perjuicio de que pueda ser ampliado por el formador.

Se introdujeron reformas en cuanto al trámite del recurso y a la sentencia. Se mantienen sin modificación los demás aspectos, a saber, la procedencia del recurso, el competente para su conocimiento, las causales, el término para interponerlo, los requisitos y las pruebas. Cabe recordar que este es un recurso típico de los tribunales supremos. Constituye una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada, porque a través de él se abre la posibilidad de controvertir fallos ejecutoriados si se configuran las causales del artículo 250 del CPACA que, en general, buscan la expedición de un fallo justo cuando esa posibilidad se ha visto frustrada por razones determinadas.

**Trámite.** El CPACA (artículo 253) contemplaba una regulación breve del trámite. La nueva establece: 1) La inadmisión del recurso. 2) Las causales de rechazo. 3) La notificación personal del auto admisorio del recurso a la contraparte y al Ministerio Público para que lo contesten y pidan pruebas en un lapso de 10 días. Esta disposición ya existía en la regulación anterior y se mantiene en la nueva. 4) Dispone

que no podrán proponerse excepciones previas ni procederá la reforma del recurso. 5) Establece que en ningún caso el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia.

Los Discentes deberán diligenciar el cuadro que a continuación se presenta, señalando las variaciones en los aspectos procesales que allí se indican. Como ejemplo, se encuentra diligenciada la casilla que corresponde a uno de tales aspectos procesales, el relativo a la notificación del auto admsorio. Es posible que en algunos aspectos procesales se advierta que no hay regulación. En tal evento, deberá indicarlo con una equis (X).

ASPECTO PROCESAL	LEY 1437 DE 2011	LEY 2080 DE 2021
<b>INADMISIÓN DEL RECURSO</b>	X	<p><b>ARTÍCULO 253. TRÁMITE.</b>            &lt;Artículo modificado por el artículo <u>69</u> de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Recibido el expediente, el magistrado ponente resolverá sobre la admisión del recurso. Si este se inadmitie por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo <u>252</u>, se concederá al recurrente un plazo de cinco (5) días para subsanar los defectos advertidos. (...)</p>
<b>CAUSALES DE RECHAZO</b>	<p><b>ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.</b> Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando hubiere operado la caducidad.</li> <li>2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.</li> <li>3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial.</li> </ol>	<p><b>ARTÍCULO 253. TRÁMITE.</b>            &lt;Artículo modificado por el artículo <u>69</u> de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:&gt; (...)            El recurso se rechazará cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se presente en el término legal.</li> <li>2. Haya sido formulado por quien carece de legitimación para hacerlo.</li> <li>3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la inadmisión. (...)</li> </ol>

ASPECTO PROCESAL	LEY 1437 DE 2011	LEY 2080 DE 2021
<b>NOTIFICACIÓN AUTO ADMISORIO</b>	<b>ARTÍCULO 253.</b> Se notificará personalmente a la contraparte y al Ministerio Público para que lo contesten, si a bien tienen, y pidan pruebas, dentro del término de diez (10) días.	<b>ARTÍCULO 253. TRÁMITE.</b> <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> (...) 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. (...)
<b>EXCEPCIONES PREVIAS Y REFORMA DEL RECURSO</b>	X	<b>ARTÍCULO 253. TRÁMITE.</b> <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> (...) Dentro de este trámite no se podrán proponer excepciones previas y tampoco procederá la reforma del recurso de revisión.
<b>SUSPENSIÓN CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA</b>	X	<b>ARTÍCULO 253. TRÁMITE.</b> <Artículo modificado por el artículo 69 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> (...) <b>Parágrafo.</b> En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia.

**Sentencia.** El CPACA (artículo 255) simplemente establecía que una vez vencido el periodo probatorio debe dictarse sentencia. La Ley 2080 de 2021 (artículo 70, que modificó el 255 del CPACA) consagra una regulación más completa, que comprende los siguientes aspectos: 1) Indica cuáles son los ordenamientos de la sentencia de revisión, cuando se encuentre fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo 250 del CPACA o la del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 (artículo 255, inciso 1, del CPACA). Tales ordenamientos son: invalidar la sentencia recurrida y dictar la que en derecho corresponda. 2) Indica cuáles son los ordenamientos de la sentencia de revisión, cuando se encuentre fundada la causal del numeral 5 del artículo 250 del CPACA o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. Tales ordenamientos son: declarar la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada por la causal que dio lugar al recurso de revisión y devolver el proceso al juzgador de origen para que rehaga lo actuado o

dicte sentencia de nuevo. 3) Preceptúa que si se declara infundado el recurso se condenará en costas y perjuicios al recurrente (artículo 255, inciso 3, del CPACA).

Igualmente, dispone que en la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre las restituciones, cancelaciones, perjuicios, etc y demás consecuencias de dicha invalidación. (artículo 255, inciso 2, del CPACA). Si en el expediente no hay prueba para la condena en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento al artículo 193 del CPACA.

Los Discentes deberán diligenciar el cuadro que a continuación se presenta, indicando las variaciones en los aspectos procesales que allí se indican. Es posible que en algunos casos advierta que no hay regulación sobre dicho aspecto procesal. En tal evento deberá indicarlo con una equis (X).

ASPECTOS PROCESALES	LEY 1437 DE 2011 (texto original)	LEY 2080 DE 2021
<b>SENTENCIA POR LAS CAUSALES: de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo 250 del CPACA o del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.</b>	<b><u>Artículo 250 del CPACA:</u></b> 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.	<b>ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN.</b> Sin perjuicio de lo previsto en el artículo <u>20</u> de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. 4. Haberse dictado sentencia penal que declare

ASPECTOS PROCESALES	LEY 1437 DE 2011 (texto original)	LEY 2080 DE 2021
	<p>6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.</p> <p>7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.</p> <p>8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.</p> <p><b><u>Artículo 20 de la Ley 797 de 2003:</u></b></p> <p>a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y</p> <p>b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.</p>	<p>que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. (...)</p> <p>6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.</p> <p>7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.</p> <p>8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.</p> <p><b>LEY 797 DE 2003</b> <b>ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.</b> &lt;Apartes tachados INEXEQUIBLES&gt; (...)</p> <p>b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o</p>

ASPECTOS PROCESALES	LEY 1437 DE 2011 (texto original)	LEY 2080 DE 2021
		convención colectiva que le eran legalmente aplicables.
<b>SENTENCIA POR LAS CAUSALES:</b> del numeral 5 del artículo 250 del CPACA o del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.	<u>Artículo 250 del CPACA:</u> 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.	<b>ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN.</b> Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión (...) 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. (...) <b>LEY 797 DE 2003.</b> <b>ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.</b> <Apartes tachados INEXEQUIBLES> (...) a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y (...)
<b>EFFECTOS de declarar infundado el recurso.</b>	X	<b>ARTÍCULO 255. SENTENCIA.</b> (...) Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente.
<b>CONSECUENCIAS de la prosperidad del recurso.</b>	X	<b>ARTÍCULO 255. SENTENCIA.</b> <Artículo modificado por el artículo 70 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> (...)



ASPECTOS PROCESALES	LEY 1437 DE 2011 (texto original)	LEY 2080 DE 2021
		<p>Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo <u>250</u> de este código, o la del literal b) del artículo <u>20</u> de la Ley 797 de 2003, invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponde.</p> <p>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 <u>193</u> de este código.</p> <p>Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo <u>250</u>, o la del literal a) del artículo <u>20</u> 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. (...)</p>

## EJERCICIO 2. MECANISMO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

**(preventivo).** Lea los textos de los artículos 271 de la Ley 1437 de 2011 (antes de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021) y 79 de la Ley 2080 de 2021.

Identifique las diferencias entre ambos textos e indique los efectos que pueden derivarse de tales diferencias.

**Respuesta.** Si bien podría tenerse en una lectura ligera, amplia similitud en la redacción de ambas normas, su cambio es sustancial desde el punto de vista que se dota especialmente al Consejo de Estado, de la capacidad y autonomía de pedir y asumir el conocimiento, en cualquier estado procesal, de aquellos litigios que a juicio de los consejeros, se considere posible de este mecanismo. Si bien puede generar una condición importante en materia de avances jurisprudenciales en tanto se podrían asumir casos que de ninguna otra manera, sea por su competencia, o cuantía, llegarían a esa instancia, también es un elemento que podría generar el ejercicio de una potestad dominante por parte del órgano de cierre, en cuanto al control de la actividad estatal.

Importante destacar también el límite que se impone a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cuanto no se le permite solicitar el mecanismo, si no ha actuado dentro del proceso.

Las modificaciones comprenden los siguientes aspectos.

1) **Providencias sobre las que recae el mecanismo.** El conocimiento que asume el Consejo de Estado será no sólo de “asuntos pendientes de fallo” sino también de “decisión interlocutoria”, con lo cual el Consejo de Estado habrá de proferir no sólo sentencias de unificación sino -ahora- también autos de unificación. Establece que las secciones del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en relación con los asuntos de los despachos de los magistrados del Consejo de Estado, ampliando esta posibilidad que se refería antes sólo a los asuntos de las subsecciones.

2) **Legitimación por activa.** Se conserva que dicho mecanismo consiste en que el Consejo de Estado asume (de oficio, por remisión o a solicitud) el conocimiento de asuntos que se tramitan en sus secciones o subsecciones o en única o en segunda instancia ante los tribunales administrativos, pero se amplían los sujetos que activan el mecanismo; antes eran por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado o de los tribunales o a solicitud de parte; y ahora se agrega la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE).

3) **Competencia.** Consagra que en caso de unificación sobre aspectos procesales transversales la competencia es de la Sala Plena del Consejo de Estado.

4) **Oportunidad procesal.** Indica un momento procesal para asumir el trámite a solicitud de parte o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a saber, que la solicitud respectiva se haya formulado antes de que se registre ponencia de

fallo; pero si la petición proviene de un consejero de Estado, del tribunal administrativo o del Ministerio Público, podrá formularse en cualquier tiempo; y se restringe, en el caso de la ANDJE, a los casos en que esta previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

5) **Causales.** Señala una nueva causal para proceder al mecanismo de unificación de jurisprudencia, a saber, la de precisar el alcance o resolver divergencias en la interpretación y aplicación de la jurisprudencia, que se agrega a las ya conocidas: importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

6) **Mecanismo electrónico de identificación.** Finalmente, dispuso implementar un mecanismo electrónico que permita identificar en el Consejo de Estados, tribunales y juzgados administrativos las materias y temas que deban ser objeto del mecanismo de unificación de jurisprudencia.

Los Discentes deberán diligenciar el cuadro que a continuación se presenta, señalando las variaciones en los aspectos procesales que allí se indican. Con el fin de facilitar el desarrollo del ejercicio, se ha diligenciado la columna que corresponde a la Ley 1437 de 2011 (texto original). Es posible que en algunos casos advierta que no hay regulación sobre dicho aspecto procesal. En tal evento, deberá indicarlo con una equis (X).

ASPECTO PROCESAL	LEY 1437 DE 2011 (texto original)	LEY 2080 DE 2021
<b>PROVIDENCIAS SOBRE LAS QUE RECAE EL MECANISMO</b>	Son susceptibles de este mecanismo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Los asuntos pendientes de fallo en el Consejo de Estado.</li><li>• Los asuntos remitidos por las secciones o subsecciones de los tribunales, en única o segunda instancia.</li></ul>	Los procesos susceptibles de este mecanismo: <ul style="list-style-type: none"><li>- Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial.</li><li>- Los asuntos pendientes de fallo o decisión</li></ul>

		<p>interlocutoria en el Consejo de Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los procesos ante los tribunales administrativos de única o de segunda instancia.</li> </ul>
<b>LEGITIMACIÓN POR ACTIVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo de Estado de oficio.</li> <li>• A solicitud de parte.</li> <li>• Los Tribunales por remisión de los asuntos que conocen en única o segunda instancia.</li> <li>• A petición del Ministerio Público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De oficio</li> <li>• Por remisión de las secciones o subsecciones del Consejo de Estado</li> <li>• Por remisión de los tribunales</li> <li>• A solicitud de parte,</li> <li>• Por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado</li> <li>• Por solicitud del Ministerio Público.</li> </ul>
<b>COMPETENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado cuando los asuntos provengan de sus secciones.</li> <li>• Las secciones del Consejo de Estado cuando los asuntos provengan de los tribunales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado cuando los asuntos provengan de sus secciones o cuando se pretenda unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado.</li> <li>• Las secciones del Consejo de Estado cuando los asuntos provengan de las subsecciones de la corporación, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso.</li> </ul>

<b>OPORTUNIDAD PROCESAL</b>	<p>El Consejo de Estado podrá asumir conocimiento mientras el asunto se encuentre pendiente de fallo ya sea en sus mismas secciones o proveniente de los tribunales.</p>	<p>El Consejo de Estado podrá asumir el trámite a solicitud de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La parte o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, hasta antes de que se registre ponencia de fallo.</li> <li>• Un Consejero de Estado, un Tribunal Administrativo, o Ministerio Público podrá formularse sin ninguna limitación temporo-espacial.</li> <li>• La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.</li> </ul>
<b>CAUSALES</b>	<p>Se proferirán decisiones de unificación jurisprudencial en los siguientes casos: por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.</p>	<p>Se proferirán decisiones de unificación jurisprudencial en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.</li> <li>• Cuando se pretenda unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado.</li> </ul>
<b>MECANISMO ELECTRÓNICO DE IDENTIFICACIÓN</b>	X	<p>El Consejo de Estado implementará un mecanismo electrónico de fácil acceso que permita comunicar y alertar a sus integrantes y a la ciudadanía en general respecto de aquellas materias o temas que estén en trámite</p>

	<p>en la Corporación, y que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación, puedan ser propuestos para ser asumidos de oficio por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para los fines previstos en este artículo.</p> <p>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. Así mismo, servirá para advertir las divergencias en la interpretación o aplicación de las sentencias y autos de unificación por parte del Consejo de Estado.</p>	
--	--	--