CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN "B".

Bogotá D.C., veintiuno (21) de enero de dos mil dieciséis (2016)

Medio de Control:	RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.-
Radicación No.:	11001032500020140051900.-
No. Interno:	1641-2014.-
Actor:	ADÁN LÓPEZ PÉREZ
Demandada:	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL – CASUR.-
Trámite:	LEY 1437 DE 2011.-
Asunto:	RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN PRESENTADO EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 NO REQUIERE CAUCIÓN.-

---

El Despacho decide el recurso de reposición interpuesto por la parte actora contra el auto de 12 de noviembre de 2014[1], mediante el cual se fijó caución por la suma un millón de pesos ($1.000.000), para dar trámite al Recurso Extraordinario de Revisión, conforme al artículo 190 del Código Contencioso Administrativo – *Decreto 01 de 1984*.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contemplada en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, el señor Adán López Pérez, por conducto de apoderado judicial formuló demanda para solicitar la nulidad del **Oficio Nº. 2374/ GAG-SDP** de 16 de julio de 2012 proferido por el Director General (E) de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional - Casur, mediante el cual se negó el reajuste de la asignación de retiro con la inclusión del porcentaje de *"prima de actividad",* conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del Decreto 2863 de 2007.

[1] Con el informe de Secretaría de la Sección Segunda de 10 de junio de 2015, que obra a folio 48 del plenario.

El Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, por medio de sentencia de 16 de agosto de 2013[2], negó las súplicas de la demanda; decisión judicial esta, que fue objeto del recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "C", que confirmó parcialmente la decisión del *A quo,* a través de providencia de 6 de diciembre de 2013[3].

Ejecutoriada la providencia anterior, el demandante interpuso Recurso Extraordinario de Revisión[4] el 19 de febrero de 2014, con fundamento en la causal contemplada en el numeral 6º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, el cual llegó a esta Corporación para su estudio[5].

Mediante auto de 12 de noviembre de 2014[6], previo a resolver sobre la admisibilidad del Recurso Extraordinario de Revisión, el Despacho procedió a fijar la cuantía de la caución, de conformidad con lo previsto en el artículo 190 del Código Contencioso Administrativo – *Decreto 01 de 1984[7].*

En el escrito del recurso de reposición[8], el apoderado de la parte demandante, señaló que el trámite del presente Recurso Extraordinario de Revisión se debe adelantar con sujeción a la Ley 1437 de 2011 *"(…) que trajo una serie de novedades, entre otras, el recurso ya no se tiene que presentar por medio de demanda y ya no se exige la caución que consagraba el sistema escritural".*

CONSIDERACIONES

---

[2] Folios 92 a 112 del cuaderno Nº. 3.
[3] Folios 152 a 166 del mismo cuaderno.
[4] Visto a folios 1 a 10 del cuaderno principal.
[5] Mediante Oficio No. C.E. 0287/AOP de 28 de marzo de 2014 (fl. 23 Cuaderno Principal).
[6] Folio 45 del expediente principal.
[7] "***Artículo 190 modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. Necesidad de caución****. El ponente, antes de resolver sobre la admisibilidad de la demanda, determinará la naturaleza y cuantía de la caución que debe constituir el recurrente, en el término que al efecto le señale para garantizar los perjuicios que pueda causar a quienes fueron parte en el proceso. Si la caución no se presta oportunamente, se declarará desierto el recurso.*"
[8] Interpuesto el 17 de febrero de 2015 y que obra a folio 46 del expediente.

Atendiendo a los argumentos expuestos en el mecanismo de impugnación formulado por la parte actora, el Despacho decidirá el asunto sometido a su consideración en el siguiente orden: **(i)** procedencia recurso de reposición; **(ii)** del Recurso Extraordinario de Revisión; **(iii)** reglas sobre la aplicación y vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011* y **(iv)** decisión del caso concreto.

Procedencia del recurso de reposición.-

El artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011,* consagra el recurso de reposición en los siguientes términos:

> *"**ARTÍCULO 242. REPOSICIÓN.** Salvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica.*
> *En cuanto a su oportunidad y trámite se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil".*

De la lectura de este enunciado normativo, se tiene que el recurso de reposición es procedente: i) si no existe norma legal en contrario que prohíba la impugnación de dicha providencia y ii) si la decisión judicial no es pasible de los recursos de apelación o súplica.

Conforme a la disposición legal en cita, se procede a analizar los supuestos del recurso de reposición, con el fin de determinar si contra el auto que señaló la caución proceden los recursos de apelación o de súplica.

El artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contempla cuáles son los autos que se pueden controvertir mediante el recurso de apelación. Dice la norma:

> ***"****Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*
> *1. El que rechace la demanda.*
> *2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
> *3. El que ponga fin al proceso.*
> *4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
> *5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
> *6. El que decreta las nulidades procesales.*
> *7. El que niega la intervención de terceros.*
> *8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
> *9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*
> *Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.*
> *El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*
> *Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.".*

Por su parte, el artículo 246 *ibídem,* regula el recurso ordinario de súplica en los siguientes términos:

> *"El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.*
> *(…)".*

De la lectura de las disposiciones transcritas, se establece que la providencia recurrida no es apelable, dado que no constituye una sentencia y tampoco es de las providencias enunciadas en los artículos 243 y 246 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por ende, se entenderá que lo procedente el recurso de reposición del cual son susceptibles los autos que no sean pasibles de apelación o de súplica.

En esas condiciones, se establece que por cumplir los requisitos previstos en el artículo 242 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el presente caso es procedente el recurso de reposición,

razón por la cual el Despacho se pronunciará acerca del mismo y para el efecto, hará las siguientes precisiones:

En primer lugar, se procederá a definir la naturaleza del Recurso Extraordinario de Revisión, es decir, si es un medio de impugnación derivado del proceso en donde se emitió el fallo objeto de revisión o si por el contrario, se constituye en una verdadera acción, cuyo objeto es una sentencia que cobró ejecutoria y, por tanto, debe agotar todos los cauces de una nueva actuación judicial.

Del Recurso Extraordinario de Revisión.-

La ponente considera pertinente señalar que el Recurso Extraordinario de Revisión es un mecanismo judicial establecido por el legislador en materia civil, penal, laboral y contencioso administrativo[9], como una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material, el cual tiene lugar cuando la decisión resuelve el fondo del asunto objeto de litigio; de ahí deviene su carácter extraordinario.

La Corte Constitucional a través de Sentencia C-090 de 1998, con ponencia del Magistrado Arango Mejía, al resolver una demanda interpuesta en ejercicio de la Acción Pública de Inconstitucionalidad en la que declaró exequible el artículo 381 del Código de Procedimiento Civil, tal como fue modificado por el numeral 191 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989[10], abordó la cuestión relativa al Recurso Extraordinario de Revisión, y lo definió en los siguientes términos:

---

[9] La procedencia y causales del recurso extraordinario de revisión se encuentran regulados en: (i) En **materia civil**, en el Código General del Proceso, por los artículos 354 a 360. En **el ámbito laboral,** en la Ley 712 de 2001, por los artículos 30 y 31; (iii) En **materia penal**, en la Ley 906 de 2004, artículos 192 a 198; y (iv) En **materia contencioso administrativa**, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 248 a 255.

[10] ***"Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.***
"ARTÍCULO 1°. Introdúcense las siguientes reformas al Código de Procedimiento Civil:
(…)
*"191. El artículo 381, quedará así. "**Término para interponer el recurso de revisión.** El recurso podrá interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, cuando se invoque alguna de las causales consagradas en los numerales 1, 6, 8 y 9 del artículo precedente.*

"Cuando se alegue la causal prevista en el numeral 7 del mencionado artículo, los dos años comenzarán a correr desde el día en que la parte perjudicada con la sentencia o su representante haya tenido conocimiento de ella, con límite máximo de cinco años. No obstante, cuando la sentencia debe ser inscrita en un registro público, los anteriores términos sólo comenzarán a correr a partir de la fecha del registro.

"(…) mecanismo para evitar, aun luego de su ejecutoria, que persistan dentro del ordenamiento jurídico sentencias que vulneren el debido proceso, o que no se ajusten al derecho y a la Constitución".

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo[11], ha señalado que el presente medio extraordinario de impugnación constituye un **nuevo proceso** y no una instancia adicional, habida consideración que no hace parte de la causa que dio origen al fallo recurrido, así:

*"(…) No se aceptó en el admisorio la idea según la cual este recurso extraordinario de revisión debía regirse por las previsiones del **CPACA**, norma vigente para la época en que se interpuso el recurso extraordinario, en aplicación del artículo 308 del mismos estatuto, según el cual sus previsiones **se aplicarían a las demandas y procesos** que se instauraren con posterioridad a su entrada en vigencia, pues se consideró que este recurso extraordinario era una extensión o derivado del proceso en donde se emitió el fallo objeto del recurso, razón por la que debía aplicarse la normativa que regía el recurso al momento de la ejecutoria de aquella.*

Esta Corporación había acogido la tesis según la cual los recursos extraordinarios no se podían entender como una actuación ajena e independiente del proceso de origen, razón por la que se aplicaba la legislación que rigió el proceso en donde se emitió el fallo objeto del recurso.
*Sin embargo, en providencia de 12 de agosto de 2014[12], la Sala Plena Contenciosa modificó la postura expuesta, para indicar que el recurso extraordinario de revisión es un **nuevo proceso**, puesto que no puede entenderse ni hace parte del proceso que originó el fallo recurrido, pues es claro que con este, aquel se finiquita. Por tanto, el recurso es una verdadera acción, como la denominó la Corte Constitucional, cuyo objeto es una sentencia que cobró ejecutoria y, por tanto, debe agotar todos los cauces de una nueva actuación judicial.*

Pese a su nombre –recurso extraordinario-, este se inicia con una verdadera demanda contra la sentencia, la que está sujeta a una serie de requisitos que deben ser observados para su admisibilidad y procedencia,

---

"En los casos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del mismo artículo, deberá interponerse el recurso dentro del término consagrado en el inciso primero, pero si el proceso penal no hubiere terminado, se suspenderá la sentencia de revisión hasta cuando se produzca la ejecutoria del fallo penal y se presente la copia respectiva. Esta suspensión no podrá exceder de dos años."

[11] CONSEJO DE ESTADO - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Trece Especial de Decisión. Sentencia de 7 de abril de 2015. Rad. No.: 11001-03-15-000-2006-00318-00. C.P.: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez; CONSEJO DE ESTADO - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Veintisiete Especial de Decisión. Sentencia de 3 de febrero de 2015. Rad. No.: 11001-03-15-000-2014-00387-00. C.P.: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

[12] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 12 de agosto de 2014. Exp. 11001031500020130211O-00. Actor. Jairo Luis Polonia Carrizosa. C.P.: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

> *es decir, es un medio de control más que consagró el legislador en la jurisdicción contencioso administrativa.*
>
> *A partir del auto de la Sala Plena del pasado 12 de agosto quedó claro que el mencionado recurso* ***es un nuevo proceso***." (Negrillas del texto original)

Al consultar las Memorias de la Ley 1437 de 2011, se advierte que la Comisión de Reforma al proponer este artículo que hoy es el 248 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, argumentó, a través del Consejero Héctor Romero Díaz, lo siguiente:

> "*(…)* ***Doctor Romero****: La idea es que ese recurso de revisión se consagre sin perjuicio de los otros recursos. (…)* ***La razón por la cual se ha entendido que la revisión es extraordinaria, es básicamente porque se interpone frente a sentencias ejecutoriadas, pero en verdad, el recurso extraordinario es un proceso y no propiamente un recurso.***[13] (Se destaca)

De lo expuesto, se concluye que el Recurso Extraordinario de Revisión constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios, dirigida a cuestionar la inmutabilidad de la sentencia, cuando con posterioridad a su ejecutoria aparecen situaciones de hecho debidamente acreditadas, de las cuales deviene que el fallo fue erróneo o injusto y por ende, contrario a derecho. En tal virtud, no es admisible en él la continuación del debate probatorio o la discusión sobre el fondo de la *litis*.

Pese a lo anterior, la ponente señala que el *sub-judice* **no corresponde por su naturaleza a un proceso declarativo**, el cual fue definido por el jurista Hernando Devis Echandía, en su obra "*Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*"[14], como aquél que tiene como fin inmediato *"(…) la realización del derecho mediante la actuación de la norma objetiva"*; toda vez que el Recurso Extraordinario de Revisión, según el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011, tiene por objeto cuestionar sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y los Jueces Administrativos, en el evento en que se configuren las

---

[13] "*Memorias de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo." Volumen III. "La Ley y los debates de la Comisión de la Reforma" Parte B: artículos 143 a 309. Pág. 422.*

[14] Madrid (España). Editorial Aguilar S.A. Reimpresión 2015. Página 138.

causales señaladas de manera taxativa en los artículos 250[15] *ibídem* y 20[16] de la Ley 797 de 2003[17].

Reglas sobre la vigencia y aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*.-

El estudio del recurso de reposición formulado por la parte actora, obliga al Despacho a revisar, de manera previa, lo atinente a la vigencia y aplicación de las previsiones normativas de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto se debe anotar en primer lugar, que el artículo 40 de la Ley 157 de 1887[18], señala lo siguiente:

---

[15] "**ARTÍCULO 250. CAUSALES DE REVISIÓN.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 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 que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
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.
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."

[16] "**ARTÍCULO 20. REVISIÓN DE RECONOCIMIENTO DE SUMAS PERIÓDICAS A CARGO DEL TESORO PÚBLICO O DE FONDOS DE NATURALEZA PÚBLICA.** <Apartes tachados INEXEQUIBLES> 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."

[17] *''Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".*

> "***Artículo 40.*** *Modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012*[19]*. 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 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.". (Subrayas fuera de texto).*

Si nos atenemos a la regla procesal general sobre transición entre estatutos procesales, prevista en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, arriba trascrito, se concluiría entonces que la Ley 1437 de 2011, aplicaría a los procesos en trámite iniciados en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984, a partir de la fecha en que entró a regir dicha norma.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – *Ley 1437 de 2011*, se separa de la tradición legislativa relacionada con la vigencia de la ley procesal general y en su artículo 308 consagra un régimen de transición diferente en el ámbito de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Dispone la norma lo siguiente:

> ***"Artículo 308. Régimen de transición y vigencia.*** *El presente Código comenzará a regir el 2 de julio del año 2012.*
> *Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.*
> *Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.".* (Subrayas fuera del original).[20]

---

[18] "*Por la cual se adicionan y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887."* Vigente aún luego de superar el examen de constitucionalidad que le hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-188 de 1999.

[19] *"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."*

[20] En armonía con este precepto, el artículo 309 *ejusdem*, derogó entre otras normas, el Decreto Ley 01 de 1984, en los siguientes términos. *"**Artículo 309. Derogaciones**. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior, todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984(…)".*

La disposición transcrita es clara en señalar que la vigencia del nuevo código se estableció a partir del 2 de julio de 2012 y ordenó además, su aplicación a todos los procesos, demandas, trámites, procedimientos o actuaciones que se inicien con posterioridad a dicha fecha, pero también señaló expresamente que las actuaciones en curso al momento de entrar a regir la Ley 1437 de 2011, se regularán por el régimen jurídico precedente, es decir, el Decreto Ley 01 de 1984.

Al respecto, en las Memorias de la Ley 1437 de 2011[21], se manifestó por parte de la Comisión de Reforma en su sesión No. 79 al proponer el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, a través del Consejero Rafael Ostau de Lafont, lo siguiente:

> *"Mi sugerencia sería que expresamente se señale que este código sólo se aplicará a los procesos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia, para que no entremos en discusión sobre si ya hubo admisión de la demanda o no la hubo. Esto sólo se aplica hacia el futuro, con absoluta tranquilidad, y entonces ya sabemos que lo demás se va a resolver sin que entremos en discusiones como ocurrió con la Ley 954 de 2005.".*[22]

La intención o propósito de la Comisión de Reforma era formular una norma sencilla, que a diferencia de la regla procesal contenida en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, otorgue seguridad y certeza al operador judicial respecto del tránsito legislativo establecido para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el Concepto No. 2184 de 29 de abril de 2014, con ponencia del Consejero Álvaro Namen Vargas, analizó el régimen de transición y vigencia de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, lo cual abordó a efectos de determinar el régimen de intereses de mora aplicable, a las conciliaciones y condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en procesos y trámites iniciados en vigencia del Decreto Ley 01 de 1984[23]. Para resolver, la Sala de Consulta y Servicio Civil argumentó lo siguiente:

> *"Como se advierte, las disposiciones transcritas hacen relación a los efectos de la vigencia de la ley procesal nueva que introduce modificaciones a la*

---

[21] Volumen III. Editado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura. Impresión de la Imprenta Nacional de Colombia.
[22] Página 658 *ibídem.*
[23] Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2184 de 29 de abril de 2014.C.P.: Dr. Álvaro Namén Vargas.

organización judicial, a los procedimientos y procesos, y a las competencias, esto es, determinan lo concerniente a la eficacia del nuevo código en el tiempo.
Recuérdese que para resolver los conflictos suscitados por el tránsito de legislación[24], la regla general es que la norma nueva rige hacia el futuro, al porvenir, lo que comporta que se aplica a los hechos producidos a partir de su nacimiento y hasta el momento de su derogación. La excepción es que la ley sea retroactiva, es decir, tenga fuerza para regular hechos ocurridos en el pasado o situaciones jurídicas pretéritas, o sea con anterioridad a su vigencia.

En el caso de las leyes procesales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y por tratarse de normas imperativas y de orden público, estas se aplican con efecto general e inmediato tanto a los procesos que se promuevan como a los procesos en trámite desde que comienzan a regir, sin perjuicio de que ciertas actuaciones iniciadas con antelación a su expedición, como 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, culminen al amparo de la ley procesal antigua, que tiene respecto de estas un efecto ultractivo o de supervivencia, es decir, conserva su fuerza vinculante para todas esas situaciones jurídicas y hasta su finalización.

Sin embargo, observa la Sala que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fijó una regla de tránsito de legislación diferente y especial a la general prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, para evitar el conflicto que en el tiempo se pudiera presentar con ocasión de la reforma.

Como se anotó, el artículo 308 dispuso, de una parte, su aplicación con efecto general e inmediato a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren desde el 2 de julio de 2012; y de otra, reservó la fuerza obligatoria de la ley antigua para las situaciones jurídicas surgidas con anterioridad a esa fecha pero que no se hubiesen agotado en ese momento, otorgándole un efecto ultractivo hasta su terminación.

En conclusión, el nuevo código únicamente se aplicará, a partir de su entrada en vigencia, a las situaciones enteramente nuevas, nacidas con posterioridad a su vigor, y la ley antigua, en este caso el Decreto Ley 01 de 1984 y las normas que lo modifiquen o adicionen, mantienen su obligatoriedad para las situaciones jurídicas en curso, independientemente del momento en que culminen.

(…)

Por lo tanto, a los trámites, procesos, actuaciones, procedimientos, demandas y actuaciones iniciadas antes del 2 de julio de 2012 se les aplica, en estricto

---

[24] Sin duda, la expedición de una ley nueva desde que comienza a regir genera conflictos en cuanto a su aplicación en el tiempo, por la incidencia que los efectos de su aplicación puede traer respecto de los hechos, situaciones o relaciones jurídicas pasadas, presentes y futuras.

rigor, el Decreto Ley 01 de 1984, desde su inicio y hasta su culminación, independientemente de la fecha en que ocurra esta última.".

A idénticas conclusiones arribó la Sala Veintiséis Especial de Revisión, al decidir mediante fallo de 3 de febrero de 2015, el Recurso Extraordinario de Revisión presentado por el señor Marco Aurelio Guerrero Guerrero contra la sentencia proferida el 22 de enero de 1998, por la Sección Segunda de esta Corporación[25], abordó el tema relativo al tránsito de legislación, para señalar:

> *"(…)*
> *La regulación de las normas procesales y de las nuevas competencias del CPACA tuvo un tratamiento diferente en esta norma, porque el artículo 308 consagró una previsión especial para regir su entrada en vigencia, muy distinta a la contemplada en la Ley 153 de 1887:* ***la nueva ley rige los procesos iniciados con posterioridad al 2 de julio de 2012, y los iniciados antes culminan con las normas procesales vigentes en ese mismo momento****."* (Subrayas fuera del texto original)

De acuerdo con lo expuesto, se infiere que el nuevo código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplica a los procedimientos administrativos y trámites judiciales que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia, es decir, 2 de julio de 2012, mientras que el antiguo estatuto procesal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o sea, el Código Contencioso Administrativo, mantiene su obligatoriedad respecto de las situaciones jurídicas en curso, iniciadas bajo su vigor. En este orden de ideas, la regla general es que la norma nueva rige hacia el futuro, lo que comporta su aplicación a las situaciones administrativas y jurisdiccionales acaecidas a partir de su nacimiento. La excepción es que la ley sea retroactiva, es decir, que regule procedimientos y procesos con anterioridad a su entrada en vigencia.

En conclusión, la Ley 1437 de 2011 se aplica a los Recursos Extraordinarios de Revisión interpuestos con posterioridad a su entrada en vigencia, por cuanto se trata de un **nuevo proceso** ajeno e independiente a la causa que dio origen al fallo recurrido, aún cuando se cuestione a través de ellos, sentencias ejecutoriadas proferidas bajo el régimen jurídico del Decreto Ley 01 de 1984. En virtud de lo anterior, se procederá a resolver el asunto que ocupa la atención del Despacho, así:

---

[25] CONSEJO DE ESTADO - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Veintiséis Especial de Decisión. Sentencia de 3 de febrero de 2015. Rad. No.: 11001-03-15-000-1999-00186-01(REV). C.P.: Dra. Olga Mélida Valle de De La Hoz (E).

Caso concreto.-

Como ya viene expuesto, en el *sub exámine* la parte actora solicita que se revoque el auto mediante el cual se fijó la cuantía de la caución, pues, el trámite del Recurso Extraordinario de Revisión, se debe adelantar conforme a la Ley 1437 de 2011.

En este orden de ideas, en aplicación del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 y en consideración a los antecedentes jurisprudenciales citados, el proceso de la referencia se rige hasta su culminación por lo dispuesto en el nuevo Código Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto la demanda en ejercicio del Recurso Extraordinario de Revisión se interpuso el 19 de febrero de 2014, esto es, con posterioridad a la fecha de entrada en rigor.

De acuerdo con lo anterior, la normativa aplicable al caso concreto es aquella contemplada en el Título VI *"Recursos extraordinarios",* Capítulo I *"Recurso extraordinario de revisión"*, artículos 248 a 255 *ibídem* y en aplicación de la nueva normatividad, **no hay lugar a exigir la caución** que se imponía con el Código Contencioso Administrativo - *Decreto 01 de 1984*, por lo que es imperioso reponer la providencia que ordenó la misma y en consecuencia, seguir el trámite correspondiente, sin imponer caución alguna.

De igual forma, se aclara que contrario a lo señalado por el demandante, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el Recurso Extraordinario de Revisión es un medio de control más consagrado por el legislador, cuyo objeto son las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de esta Corporación, por los tribunales y los jueces administrativos, el cual debe interponerse mediante escrito que deberá cumplir con determinadas formalidades entre las que se destaca el deber de indicar de forma precisa y razonada la causal en que se funda el recurso, acompañado de los documentos necesarios y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer, con el fin de que luego de surtido el trámite, se profiera la respectiva sentencia[26].

[26] *"Artículo 255 de la Ley 1437 de 2011. Sentencia. Vencido el período probatorio se dictará sentencia."*

En consecuencia, se procederá a reponer el auto de 12 de noviembre de 2014, mediante el cual se ordenó al demandante prestar caución y se continuará con el trámite del Recurso Extraordinario de Revisión.

Por lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: REPONER el auto de 12 de noviembre de 2014, mediante el cual se fijó la caución prevista en el artículo 190 del Código Contencioso Administrativo – *Decreto 01 de 1984*, de conformidad a la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, no hay lugar a imponer caución.

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección Segunda, **COMUNICAR** a las partes la presente decisión.

TERCERO: En firme este auto, ingrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite procesal pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera Ponente