

**Álvaro Mejía Mejía**  
**Germán Humberto Rodríguez Chacón**

# **Reforma al CPACA** **Comparaciones y Análisis**

**Ley 2080 de 2021**

**Edición 2021**

**ED**  
EDITORIAL DIKÉ

---

---

REFORMA AL CPACA  
COMPARACIONES Y ANÁLISIS  
LEY 2080 DE 2021

---

---

---

---

I.S.B.N 978-958-5134-78-2

I.S.B.N Digital 978-958-5134-79-9

- © Álvaro Mejía Mejía  
alvaromejia\_1@hotmail.com
- © Germán Humberto Rodríguez Chacón  
grodriguezch@gmail.com
- © Editorial Diké S.A.S. 2021  
www.editorialdike.com

---

**Editorial Diké S.A.S.**

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com  
Medellín - Colombia

**Bogotá D.C. Librería**

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822  
Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

**San José de Costa Rica**

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23  
e-mail: jadguzman@yahoo.com  
editorialdike@hotmail.com

**Caracas-Venezuela**

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /  
info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04  
RIF: J-30797099-5

**Panamá**

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad  
de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

**Diseño y diagramación**

Lucio F. Chunga Cheng  
e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

---

---

---

---

ÁLVARO MEJÍA MEJÍA  
GERMÁN HUMBERTO RODRÍGUEZ CHACÓN

REFORMA AL CPACA  
COMPARACIONES Y ANÁLISIS  
LEY 2080 DE 2021

**ED**  
EDITORIAL DIKÉ

---

---

*Catalogación en la publicación – Biblioteca Nacional de Colombia*

Mejía Mejía, Álvaro

Reforma al CPACA comparaciones y análisis : Ley 2080 de 2021 / Álvaro Mejía Mejía, Germán Humberto Rodríguez Chacón. -- Medellín : Editorial Diké, 2021.

362 p.

Incluye bibliografía.

ISBN 978-958-5134-78-2 -- 978-958-5134-79-9 (digital)

1. Ley 2080 de 2021 2. Procedimiento administrativo - Colombia  
3. Derecho administrativo - Colombia 4. Derecho procesal - Colombia  
I. Rodríguez Chacón, Germán Humberto II. Título

CDD: 342.861066 ed. 23 CO-BoBN- a1077816

Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez  
Presidente Honorario del Comité Editorial

Sebastián Quintero Ocampo  
Director Editorial

---

---

# ÍNDICE

## TÍTULO I

### PARTE INTRODUCTORIA

TELEOLOGÍA DE LA REFORMA.....	21
<i>1. Justificación de la reforma .....</i>	<i>21</i>
1.1. Lo que se dijo en la exposición de motivos .....	21
1.2. Documentos que sirvieron de soporte a la reforma.....	24
1.3. Participación y finalidad de la reforma.....	25
1.4. Propósito y ejes de la reforma.....	26
1.4.1. Primer eje. Distribución armónica de las competencias en la jurisdicción para atacar la congestión .....	27
1.4.2. Segundo eje. Fortalecer al Consejo de Estado como tribunal supremo y órgano unificador de la jurisprudencia .....	29
1.4.3. Tercer eje. Un proceso administrativo más ágil y eficaz.....	30
1.4.4. Cuarto eje. Fortalecimiento de las TIC.....	38
1.4.5. Quinto eje. Fortalecimiento de la función consultiva.....	39
1.5. Principales retos de la reforma .....	40

## TÍTULO II

COMPARACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS REFORMADOS .....	41
2.1. Artículo 1. Modificó y adicionó el artículo 5 del CPACA. Derechos de las personas ante las autoridades.....	41
2.1.1. Comparación.....	41
2.1.2. Análisis .....	42
2.2. Artículo 2. Modificó el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011. Conflictos de competencia administrativa.....	43

2.2.1. Comparación.....	43
2.2.2. Análisis .....	44
2.3. Artículo 3. Modificó el parágrafo del artículo 47 y adicionó uno nuevo. Procedimiento administrativo sancionatorio.....	45
2.3.1. Comparación.....	45
2.3.2. Análisis .....	46
2.4. Artículo 4. Adicionó el artículo 47A a la Ley 1437 de 2011. Suspensión provisional en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal.....	51
2.4.1. Comparación.....	51
2.4.2. Análisis .....	52
2.5. Artículo 5. Adicionó un parágrafo al artículo 48 de la Ley 1437 de 2011. Período probatorio.....	54
2.5.1. Comparación.....	54
2.5.2. Análisis .....	54
2.6. Artículo 6. Adicionó un parágrafo al artículo 49 de la Ley 1437 de 2011. Contenido de la decisión.....	56
2.6.1. Comparación.....	56
2.6.2. Análisis .....	57
2.7. Artículo 7. Adicionó el artículo 49A a la Ley 1437 de 2011. Recursos en el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal.....	58
2.7.1. Comparación.....	58
2.7.2. Análisis .....	59
2.8. Artículo 8. Adicionó el artículo 53A a la Ley 1437 de 2011. Uso de medios electrónicos .....	63
2.8.1. Comparación.....	63
2.8.2. Análisis .....	63
2.9. Artículo 9. Modificó los incisos primero y segundo del artículo 54 de la Ley 1437 de 2011. Registro para el uso de medios electrónicos.....	68
2.9.1. Comparación.....	68
2.9.2. Análisis .....	69

2.10. Artículo 10. Modificó el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011. Notificación electrónica .....	72
2.10.1. Comparación.....	72
2.10.2. Análisis .....	73
2.11. Artículo 11. Modificó el artículo 59 de la Ley 1437 de 2011. Expediente electrónico .....	75
2.11.1. Comparación.....	75
2.11.2. Comentario.....	75
2.12. Artículo 12. Modificó el artículo 60 de la Ley 1437 de 2011. Sede electrónica.....	79
2.12.1. Comparación.....	79
2.12.2. Análisis .....	80
2.13. Artículo 13. Adicionó el artículo 60A a la Ley 1437 de 2011. Sede electrónica compartida .....	83
2.13.1. Comparación.....	83
2.13.2. Análisis .....	84
2.14. Artículo 14. Modificó el artículo 60A a la Ley 1437 de 2011. Recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades .....	87
2.14.1. Comparación.....	87
2.14.2. Análisis .....	88
2.15. Artículo 15. Modificó el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general .....	90
2.15.1. Comparación.....	90
2.15.2. Análisis .....	91
2.16. Artículo 16. Adicionó un inciso al artículo 82 de la Ley 1437 de 2011. Grupos especializados para preparar la decisión de los recursos .....	92
2.16.1. Comparación.....	92
2.16.2. Análisis .....	93



2.17. Artículo 17. Modificó el artículo 102 de la Ley 1437 de 2011. Extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por parte de las autoridades .....	94
2.17.1. Comparación.....	94
2.17.2. Análisis .....	96
2.18. Artículo 18. Modificó los numerales 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011. Artículo 111. Funciones de la sala plena de lo contencioso administrativo.....	102
2.18.1. Comparación.....	102
2.18.2. Análisis .....	103
2.19. Artículo 19. Modificó los numerales 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011. Integración y funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil .....	106
2.19.1. Comparación.....	106
2.19.2. Análisis .....	108
2.20. Artículo 20. Modificó el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011. De la expedición de providencias.....	110
2.20.1. Comparación.....	110
2.20.2. Análisis .....	112
2.21. Artículo 21. Modificó los numerales 3, 4 y 5 la Ley 1437 de 2011. Trámite de los impedimentos.....	113
2.21.1. Comparación.....	113
2.21.2. Análisis .....	115
2.22. Artículo 22. Modificó los numerales 3 y 5 del artículo 132 de la Ley 1437 de 2011. Trámite de las recusaciones .....	118
2.22.1. Comparación.....	118
2.22.2. Análisis .....	119
2.23. Artículo 23. Adicionó el artículo 136A a la Ley 1437 de 2011. Control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal.....	121
2.23.1. Comparación.....	121
2.23.2. Análisis .....	122

2.24. Artículo 24. Modificó el artículo 149 A la Ley 1437 de 2011. Competencia del Consejo de Estado en única instancia.....	133
2.24.1. Análisis .....	133
2.24.2. Análisis .....	136
2.25. Artículo 25. Adicionó el artículo 149A a la Ley 1437 de 2011. Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble conformidad .....	145
2.25.1. Comparación.....	145
2.25.2. Análisis .....	146
2.26. Artículo 26. modificó el artículo 26 de la Ley 1437 2011. Competencia del Consejo de Estado en segunda instan- cia y cambio de radicación.....	151
2.26.1. Comparación.....	151
2.26.2. Análisis .....	151
2.27. Artículo 27. Modificó el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia .....	152
2.27.1. Comparación.....	152
2.27.2. Análisis .....	155
2.28. Artículo 28. Modificó el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia .....	159
2.28.1. Comparación.....	159
2.28.2. Análisis .....	164
2.29. Artículo 29. Modificó el artículo 154 de la Ley 1437 de 2011. Competencia de los juzgados administrativos en única ins- tancia .....	172
2.29.1. Comparación.....	172
2.29.2. Análisis .....	172
2.30. Artículo 30. Modificó el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011. Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia .....	173
2.30.1. Comparación.....	173
2.30.2. Análisis .....	176

2.31. Artículo 31. Modificó el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011.	
Competencia por razón del territorio .....	181
2.31.1. Comparación.....	181
2.31.2. Análisis .....	183
2.32. Artículo 32. Modificó el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011.	
Competencia por razón de la cuantía .....	186
2.32.1. Comparación.....	186
2.32.2. Análisis .....	187
2.33. Artículo 33. Modificó el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011.	
Conflictos de competencia.....	189
2.33.1. Comparación.....	189
2.33.2. Análisis .....	190
2.34. Artículo 34. Modificó el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.	
Requisitos previos para demandar .....	191
2.34.1. Comparación.....	191
2.34.2. Análisis .....	193
2.35. Artículo 35. Modifica el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.	
Contenido de la demanda .....	194
2.35.1. Comparación.....	194
2.35.2. Análisis .....	194
2.36. Artículo 36. Modificó el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.	
Retiro de la demanda .....	196
2.36.1. Comparación.....	196
2.36.2. Análisis .....	196
2.37. Artículo 37. Modificó el artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.	
Contestación de la demanda.....	197
2.37.1. Comparación.....	197
2.37.2. Análisis .....	198
2.38. Artículo 38. Modificó el artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.	
Artículo 175. Contestación de la demanda .....	198
2.38.1. Comparación.....	198
2.38.2. Análisis .....	199

2.39. Artículo 39. Modificó el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011. Etapas .....	204
2.39.1. Comparación.....	204
2.39.2. Análisis .....	205
2.40. Artículo 40. Modificaron los numerales 6, 8 y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011. Audiencia inicial.....	207
2.40.1. Comparación.....	207
2.40.2. Análisis .....	208
2.41. Artículo 41 modifica el numeral 2 del artículo 182 de la Ley 1437 de 2011. Artículo 182. Audiencia de alegaciones y juzga- miento .....	212
2.41.1. Comparación.....	212
2.41.2. Análisis .....	212
2.42. Artículo 42. Adicionó el artículo 182A a la Ley 1437 de 2011. Sentencia anticipada .....	213
2.42.1. Comparación.....	213
2.42.2. Análisis .....	215
2.43. Artículo 43. Adicionó el artículo 182B a la Ley 1437 de 2011. Audiencias públicas potestativas .....	217
2.43.1. Comparación.....	217
2.43.2. Análisis .....	217
2.44. Artículo 44. Adicionó dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. Trámite del control inmediato de lega- lidad de actos .....	219
2.44.1. Comparación.....	219
2.44.2. Análisis .....	220
2.45. Artículo 45. Adicionó el artículo 185A a la Ley 1437 de 2011. Trámite del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal.....	224
2.45.1. Comparación.....	224
2.45.2. Análisis .....	226

2.46. Artículo 46. Modificó el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011. Actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones .....	229
2.46.1. Comparación.....	229
2.46.2. Análisis .....	231
2.47. Artículo 47. Adicionó un inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Condena en costas .....	242
2.47.1. Comparación.....	242
2.47.2. Análisis .....	243
2.48. Artículo 48. Modificó el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a los particulares ..	243
2.48.1. Comparación.....	243
2.48.2. Análisis .....	245
2.49. Artículo 49. Modificó el artículo 200 de la Ley 1437 de 2011. Forma de practicar la notificación personal del auto admi sorio de la demanda a personas de derecho privado que no tengan un canal digital.....	248
2.49.1. Comparación.....	248
2.49.2. Análisis .....	248
2.50. Artículo 50. Modificó el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011. Notificaciones por estado.....	250
2.50.1. Comparación.....	250
2.50.2. Análisis .....	251
2.51. Artículo 51. Adicionó el artículo 201A a la Ley 1437 de 2011. Traslados .....	253
2.51.1. Comparación.....	253
2.51.2. Análisis .....	254
2.52. Artículo 52. Modificó el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011. Notificación por medios electrónicos .....	255
2.52.1. Comentario.....	255
2.52.2. Análisis .....	255

2.53. Artículo 53. Modificó el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011. Oportunidades Probatorias.....	257
2.53.1. Comparación.....	257
2.53.2. Análisis .....	257
2.54. Artículo 54. Modificó el artículo 218 de la Ley 1437 de 2011. Prueba pericial .....	258
2.54.1. Comparación.....	258
2.54.2. Análisis .....	258
2.55. Artículo 219 CPACA. Eliminado .....	262
2.56. Artículo 55. Modifíquese el artículo 219 de la Ley 1437 de 2011. Práctica y contradicción del dictamen pericial solicitado por las partes .....	264
2.56.1. Comparación.....	264
2.56.2. Análisis .....	266
2.57. Artículo 56. Modificó el artículo 220 de la Ley 1437 de 2011. Designación y gastos del peritaje solicitado .....	267
2.57.1. Comparación.....	267
2.57.2. Análisis .....	268
2.58. Artículo 57. Modificó el artículo 221 de la Ley 1437 de 2011. Honorarios del perito .....	269
2.58.1. Comparación.....	269
2.58.2. Análisis .....	270
2.59. Artículo 58. Modificó el artículo 222 de la Ley 1437 de 2011. Reglas especiales para las entidades públicas.....	271
2.59.1. Comparación.....	271
2.59.2. Análisis .....	271
2.60. Artículo 59. Modificó el artículo 236 de la Ley 1437 de 2011. Recursos.....	272
2.60.1. Comparación.....	272
2.60.2. Análisis .....	273
2.61. Artículo 60. Modifica el inciso segundo del artículo 241 de la Ley 1437 de 2011. Sanciones .....	273
2.61.1. Comparación.....	273

2.61.2. Análisis .....	273
2.62. Artículo 61. Modificó el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011. Reposición .....	274
2.62.1. Comparación.....	274
2.63. Artículo 62. Modificó el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011. Apelación .....	276
2.63.1. Comparación.....	276
2.63.2. Análisis .....	279
2.64. Artículo 63. Adiciona a la Ley 1437 de 2011 el artículo 243 A. Providencias no susceptibles de recursos ordinarios.....	281
2.64.1. Comparación.....	281
2.64.2. Análisis .....	282
2.65. Artículo 64. Modificó el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011. Trámite del recurso de apelación contra autos.....	285
2.65.1. Comparación.....	285
2.65.2. Análisis .....	287
2.66. Artículo 65. Modificó el artículo 245 de la Ley 1437 de 2011. Queja .....	289
2.66.1. Comparación.....	289
2.66.2. Análisis .....	289
2.67. Artículo 66. Modificó el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011. Súplica .....	290
2.67.1. Comparación.....	290
2.67.2. Análisis .....	292
2.68. Artículo 67. Modifica el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011. Trámite del recurso de apelación contra sentencias.....	294
2.68.1. Comparación.....	294
2.68.2. Análisis .....	295
2.69. Artículo 68. Adicionó un inciso final al artículo 249 de la Ley 1437 de 2011. Competencia.....	297
2.69.1. Comparación.....	297
2.69.2. Análisis .....	298

2.70. Artículo 69. Modificó el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011.	
Trámite .....	299
2.70.1. Comparación.....	299
2.70.2. Análisis .....	299
2.71. Artículo 70. Modificó el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011.	
Sentencia .....	301
2.71.1. Comparación.....	301
2.71.2. Análisis .....	301
2.72. Artículo 71. Modificó el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.	
Procedencia.....	304
2.72.1. Comparación.....	304
2.72.2. Análisis .....	305
2.73. Artículo 72. Modificó el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011.	
Interposición.....	307
2.73.1. Comparación.....	307
2.73.2. Análisis .....	308
2.74. Artículo 73. Modifica el inciso segundo del artículo 264 de la Ley 1437 de 2011. Suspensión de la sentencia recurrida.....	309
2.74.1. Comparación.....	309
2.74.2. Análisis .....	309
2.75. Artículo 74. Modificó el artículo 265 de la Ley 1437 de 2011.	
Admisión del recurso.....	310
2.75.1. Comparación.....	310
2.75.2. Análisis .....	311
2.76. Artículo 75. Modificó el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011.	
Efectos de la sentencia.....	313
2.76.1. Comparación.....	313
2.76.2. Análisis .....	313
2.77. Artículo 76. Modificó el artículo 268 de la Ley 1437 de 2011.	
Desistimiento.....	314
2.77.1. Comparación.....	314
2.77.2. Análisis .....	314



2.78. Artículo 77. Modifíquese el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011. Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros .....	316
2.78.1. Comparación.....	316
2.78.2. Análisis .....	319
2.79. Artículo 78. Modificó el artículo 270 de la Ley 1437 de 2011. Sentencias de unificación jurisprudencial.....	326
2.79.1. Comparación.....	326
2.79.2. Análisis .....	326
2.80. Artículo 79. Modificó el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación .....	327
2.80.1. Comparación.....	327
2.80.2. Análisis .....	329
2.81. Artículo 80. Modificó el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011. Procedimiento .....	334
2.81.1. Comparación .....	334
2.81.2. Análisis .....	335
2.82. Artículo 81. Modificó el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011. De la ejecución en materia de contratos .....	336
2.82.1. Comparación.....	336
2.82.2. Análisis .....	337
2.83. Artículo 82. Adicionó un literal k) al numeral cuarto del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.....	347
2.83.1. Comparación.....	347
2.83.2. Análisis .....	347
2.84. Artículo 83. Artículo Nuevo. Creación de nuevos despachos y dotación de recursos para su funcionamiento.....	348
2.84.1. Comparación.....	348
2.84.2. Análisis .....	349

2.85. Artículo 84. Artículo Nuevo. Comisión de acompañamiento y seguimiento .....	351
2.85.1. Comparación.....	351
2.85.2. Análisis .....	351
2.86. Artículo 85. Modificó el artículo 227 de la Ley 1437 de 2011. Trámite y alcances de la intervención de terceros .....	352
2.86.1. Comparación.....	352
2.86.2. Análisis .....	352
2.87. Artículo 86. Artículo Nuevo. Régimen de Vigencia y transición normativa.....	352
2.87.1. Comparación.....	352
2.87.2. Análisis .....	353
2.88. Artículo 87. Artículo Nuevo. Deroga disposiciones .....	354
2.88.1. Comparación.....	354
2.88.2. Análisis .....	354
BIBLIOGRAFÍA .....	355

# TÍTULO I

## PARTE INTRODUCTORIA

### TELEOLOGÍA DE LA REFORMA

#### 1. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

##### 1.1. Lo que se dijo en la exposición de motivos

Dice la exposición de motivos de la Ley 2080 de 2021:

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

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

*Los indicadores de gestión de la Rama Judicial con corte al primer semestre del año 2017 revelan que los niveles de congestión se mantienen en el tiempo y los índices de evacuación total y parcial han descendido “[...] pese al esfuerzo de los servidores judiciales representado en un volumen de egresos superior al promedio [...]”. Esto se debe a la gran demanda del servicio de justicia por parte de*