

REFORMA DE LA DEMANDA – Oportunidad / REFORMA DE LA DEMANDA – Finalidad / TÉRMINO PARA PRESENTAR LA REFORMA DE LA DEMANDA – Cómputo / TÉRMINO DE TRASLADO DE LA DEMANDA – Cómputo / TÉRMINO PARA PRESENTAR LA REFORMA DE LA DEMANDA – No se cuenta de forma simultánea con el término de traslado de la demanda / TÉRMINO PARA PRESENTAR LA REFORMA DE LA DEMANDA – Cómputo separado del traslado de la demanda, no implica un desequilibrio de las cargas procesales / TÉRMINO PARA PRESENTAR LA REFORMA DE LA DEMANDA – Se debe efectuar dentro de los diez días después de vencido el término de traslado de la demanda / UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[L]a Sala, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 271 del CPACA, considera necesario unificar la posición de la Sección Primera del Consejo de Estado, y, en tal sentido, estima procedente acoger la tesis de las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta, por lo que se entenderá que el término de que trata el artículo 173 del CPACA para reformar la demanda, debe contarse dentro de los diez (10) días después de vencido el traslado de la misma. En el presente asunto, el auto admisorio de la demanda le fue notificado a la parte actora mediante estado de 16 de febrero de 2018; significa lo anterior, que el término del traslado de la demanda finalizó el 16 de mayo de 2018, por lo tanto el término para reformar la demanda vencía el 30 de mayo del presente año, fecha en la que la reforma fue radicada en la Secretaría de la Sección Primera, es decir, la misma fue oportunamente presentada.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Secciones Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, de 20 de marzo de 2018, Radicación 11001-03-24-000-2016-00009-00, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 24 de mayo de 2018, Radicación 11001-03-24-000-2016-00009-00, C.P. María Elizabeth García González; 21 de junio de 2016, Radicación 11001-03-25-000-2013-00496-00(0999-13), C.P. William Hernández Gómez; 16 de mayo de 2018, Radicación 50001-23-33-000-2013-00115-01(60982), C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; y 16 de marzo de 2018, Radicación 50001-23-33-000-2015-00557-01(22859), C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; y Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 173 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 271

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-24-000-2017-00252-00

Actor: FEDERACIÓN COLOMBIANA DE HOCKEY SOBRE HIELO

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE – COLDEPORTES

Referencia: IMPORTANCIA JURÍDICA - UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL - TÉRMINO PARA PRESENTACIÓN DE LA REFORMA DE LA DEMANDA.

El Despacho del Consejero Ponente, luego de establecer el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 161 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, mediante auto de 17 de diciembre de 2017 (folios 370-371), dispuso admitir la demanda que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, interpuso la **Federación Colombiana de Hockey sobre hielo**, en contra de las Resoluciones números **002184 de 17 de noviembre de 2016**, *“Por medio de la cual se decide de fondo acerca de una solicitud de otorgamiento de personería y reconocimiento deportivo a una nueva Federación”*, y **000162 de 7 de febrero de 2017**, *“Por medio de la cual se resuelve acerca de un recurso de reposición formulado contra la Resolución 002184 del 17 de Noviembre de 2016 [...]”*, suscritas por la Directora del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre – COLDEPORTES.

Dentro de la oportunidad correspondiente, los apoderados judiciales de **COLDEPORTES**, entidad accionada (folios 384-422), y de la **Federación Colombiana de Patinaje**, tercero con interés directo en las resultas del proceso (folios 428-462), contestaron la demanda.

De otro lado, la apoderada judicial de la parte actora, mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera, el 30 de mayo de 2018 (folios 584-608), presentó reforma a la demanda.

Así las cosas, es pertinente resaltar que respecto del término para reformar la demanda, el numeral 1º del artículo 173 del CPACA, dispone:

[...]

ARTÍCULO 173. REFORMA DE LA DEMANDA. *El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:*

1. La reforma podrá proponerse **hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda**. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.

[...]. (negrillas de la Sala)

Cabe poner de relieve que dicho término, en la forma en que está redactada la norma “[...] **hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda** [...]” no ofrece certeza de lo pretendido por el legislador, en tanto para algunos jueces el referido término corre de forma simultánea con el del traslado para la contestación de la misma, siendo la única oportunidad para dicha reforma los primeros diez (10) días del término de traslado para contestarla y, para otros, la reforma de la demanda se debe efectuar dentro de los diez (10) primeros días después de vencido el traslado de la misma.

Es más, incluso en el interior de esta Sección no hay uniformidad al respecto. En efecto, en auto de 20 de marzo de 2018¹, aplicando el criterio consistente en que el mencionado término corre en forma simultánea con el del traslado de la demanda, se rechazó por extemporánea la reforma de la demanda al considerar que “[...] permitir al demandante corregir las falencias del escrito introductorio después de haber conocido la contestación de la demanda desconocería el debido proceso sobre el cual se estructura todo el proceso contencioso administrativo [...]”.²

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, 20 de marzo de 2018, Radicación número 11001-03-24-000-2016-00009-00, Actor Juan Carlos Moreno Peralta, Demandado: DIAN

² Posición que coincide con la de la Sección Quinta, así lo resaltó la doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Magistrada de dicha Sección, en los siguientes términos:

[...]

Así las cosas, lo que esta Sala evidencia es que las distintas Secciones de esta Corporación tienen dos posturas completamente válidas, respecto de las cuales no existe aún una sentencia de unificación que clarifique el punto, pues se ha considerado que la reforma de la demanda, de conformidad con el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011 debe presentarse dentro de los 10 días (i) contados en forma simultánea con el traslado de la demanda o (ii) al vencimiento del término del traslado.

En vista de lo anterior, no se puede hablar de un defecto sustantivo por la interpretación de una disposición normativa desbordando el sentido de la misma por cuanto: (i) la misma Corporación posee fallos que soportan el criterio aplicado por las autoridades judiciales accionadas en las providencias que aquí se controvierten y el del actor, relacionado con el derecho que alega, (ii) ambas posiciones, son válidamente aplicables al caso del señor Zuluaga Olivar pero, frente a su caso concreto, **las autoridades judiciales accionadas resolvieron aplicar la concerniente a que los 10 días que otorga la ley como la facultad para reformar la demanda, deben contabilizarse en forma simultánea al traslado de la demanda, lo cual es completamente válido a luz de los principios constitucionales**, está debidamente fundamentado, en consecuencia no es caprichoso y por el contrario, reitera la tesis que esa Sección ha venido sosteniendo, con lo que se desvirtúa violación alguna del derecho de igualdad.

[...]. (negrillas fuera de Texto)

Tal decisión que fue objeto de recurso de súplica, el cual fue resuelto en providencia de 24 de mayo de 2018, confirmándola; sin embargo, el Consejero de Estado, doctor Magistrado Oswaldo Giraldo López, salvó su voto, al considerar que “[...] *la reforma de la demanda se debe efectuar dentro de los diez (10) primeros días después de vencido el traslado de la demanda [...] [por cuanto] el efecto que persigue la disposición es que el actor pueda reestructurar la demanda de conformidad con la contestación de la misma, para saber si debe adicionar o replantear los hechos o las pretensiones, pedir pruebas o incluso desistir de la demanda, si a ello hubiere lugar; pues lo que se persigue es precisar el litigio y la posibilidad de saneamiento en cualquier etapa procesal [...]*”.

Cabe resaltar que en las demás Secciones de la Corporación, Segunda Tercera y Cuarta, hay posiciones coincidentes frente al tema. En tal sentido, la Sección Segunda con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez³, señaló:

[...]

*Se presentan discusiones en cuanto a partir de qué momento se computa el término con que cuenta el demandante para reformar la demanda, esto es, si es desde los diez días iniciales del término de traslado de la demanda, o a partir del vencimiento del mismo. **El correcto entendimiento de la norma debe ser el segundo, esto es, que la oportunidad para la reforma de la demanda se prolonga hasta el vencimiento de los 10 días siguientes a la finalización del término de traslado de la demanda inicial y no solamente durante primeros 10 días de ese término.** En consecuencia, no es que exista un desequilibrio de las cargas procesales al permitir la reforma de la demanda con posterioridad al vencimiento del traslado de la demanda y su contestación, puesto que el mismo legislador previó una nueva oportunidad de traslado del escrito de reforma con el fin de que el demandado se pronuncie sobre la misma.*

[...]”. (resalta la Sala)

Igualmente, la Subsección “C” de la Sección Tercera con ponencia del Consejero Jaime Enrique Rodríguez Navas⁴, sostuvo:

[...]

³ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero ponente: William Hernández Gómez, 21 de junio de 2016, Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00496-00(0999-13), Actor: Rosalba Monsalve Gutiérrez, Demandado: Procuraduría General de la Nación.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas, 16 de mayo de 2018, Radicación número: 50001-23-33-000-2013-00115-01(60982), Actor: Estaciones de Servicio Alvarado Rico y Cía. S. en C. y otros Demandados: Nación – Fiscalía General de la Nación y otros

Frente a la reforma de la demanda, indicó que el artículo 173 del CPACA prevé que esta podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado del auto admisorio y que para contarlo debían considerarse los artículos 172, 173 y 199 del CPACA [...] [E]l Despacho disiente de la interpretación que el a quo efectuó respecto al cómputo del término para interponer la reforma de la demanda, pues, se reitera, **este fenece diez (10) días después del vencimiento del término de traslado y no se cuenta de forma simultánea con este**. Así, el Despacho verifica que la última notificación del auto admisorio de la demanda se efectuó al buzón electrónico de la Fiscalía General de la Nación el ocho (8) de noviembre de dos mil trece (2013). Entonces, el término común de veinticinco (25) días hábiles contemplado en el artículo 199 del CPACA corrió entre el once (11) de noviembre de dos mil trece (2013) y el dieciséis (16) de diciembre siguiente y, enseguida, el lapso de treinta (30) días del artículo 200 del CPACA inició el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013) y culminó el diecinueve (19) de febrero de dos mil catorce (2014). Por ende, la oportunidad para presentar la reforma de la demanda, según el artículo 173 del CPACA, principió el veinte (20) de febrero de dos mil catorce (2014) y finiquitó el cinco (5) de marzo posterior. De ahí que la reforma de la demanda se presentó dentro de la oportunidad legal, ya que fue radicada el cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014). En conclusión, la Sala revocará la decisión que rechazó la reforma de la demanda por extemporánea.

[...]”. (resalta la Sala)

De otro lado, la Sección Cuarta, con ponencia de la Magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto⁵, señaló lo siguiente:

[...]

El artículo 173 del CPACA establece que el demandante puede aclarar, adicionar o modificar la demanda, por una sola vez (...) Por su parte, el artículo 172 del CPACA establece que de la demanda deberá correrse traslado al demandado, al Ministerio Público y a los terceros interesados, por un término de 30 días, dentro del cual pueden contestar la demanda, proponer, excepciones, solicitar pruebas y llamar en garantía. El conteo de este término quedó establecido en la mencionada norma (...) Como se desprende de la lectura de tal norma, el conteo del término de traslado de la demanda remite de forma expresa al artículo 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual, en la parte pertinente, prevé: ‘Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. (...) En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la Secretaría a disposición del notificado, y el traslado o los términos que

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, 16 de marzo de 2018, Radicación numero: 50001-23-33-000-2015-00557-01(22859), Actor: Petrominerales Colombia LTD. Sucursal Colombia, Demandado: Municipio De Cabuyaro

conceda el auto notificado, solo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la notificación. (...)’ (Se subraya) De acuerdo con lo anterior, se observa que, en este caso, el traslado común de 25 días establecido en el artículo 199 del CPACA [modificado por el 612 del CGP], comenzó a correr al día siguiente de la notificación de la demanda a la entidad demandada, la cual se llevó a cabo el 27 de junio de 2016, vía electrónica, esto es, entre el 28 de junio de 2016 y el 3 de agosto de 2016. Así, el traslado de los 30 días de que trata el artículo 172 ib. transcurrió entre el 4 de agosto y el 15 de septiembre de 2016. De manera tal, que los 10 días con los que contaba la parte demandante para corregir, adicionar o reformar la demanda comenzaron a contarse a partir del 16 de septiembre de 2016 y terminaron el 29 del mismo mes y año. De conformidad con lo aducido, la reforma de la demanda presentada por la parte demandante el 29 de septiembre de 2016 fue oportuna, pues se efectuó dentro del lapso legalmente establecido. Al respecto, se reitera lo sostenido por la Sala en cuanto a que **[...] no es posible, como lo estimó la demandada, hacer el conteo de los términos de manera paralela, como quiera que los artículos 172, 173 y 199, son claros al explicar que los diez (10) días para la reforma se otorgan vencido el traslado de que trata el artículo 172, el cual a su vez también comienza a correr vencido el traslado del 199 que inicia su conteo después de la última notificación de la demanda inicial**.

[...]’ (negrillas de la Sala)

Nótese, además, que dicha posición, resulta razonable, tal como lo advirtió el Consejero de Estado, doctor Oswaldo Giraldo López, al indicar que “[...] el efecto que persigue la disposición es que el actor pueda reestructurar la demanda de conformidad con la contestación de la misma, [...] pues lo que se persigue es precisar el litigio y la posibilidad de saneamiento en cualquier etapa procesal [...]”; así como el Consejero William Hernández Gómez, al precisar que “[...] no es que exista un desequilibrio de las cargas procesales al permitir la reforma de la demanda con posterioridad al vencimiento del traslado de la demanda y su contestación, puesto que el mismo legislador previó una nueva oportunidad de traslado del escrito de reforma con el fin de que el demandado se pronuncie sobre la misma [...]”.

Cabe poner de relieve que en relación con la existencia de distintas interpretaciones de las normas y las dificultades que éstas ocasionan en el ordenamiento, en la igualdad y en la seguridad jurídica, la Corte Constitucional en la sentencia SU- 424 de 2016, precisó:

[...] la seguridad jurídica impone que el juicio de adecuación de la causal debe ser uniforme si se trata de aplicar la misma norma [...]. A esa misma conclusión se llega si se analiza el problema jurídico desde la perspectiva de los destinatarios de las normas jurídicas, a quienes no se les debe

generar incertidumbre con varias lecturas normativas contradictorias y aplicables al mismo asunto fáctico sometido a consideración judicial. Así, quien se somete a dos procesos no puede ser sorprendido con dos lecturas contradictorias de la misma norma superior con la misma fuerza de autoridad, pues la Constitución no varía de un proceso a otro, ni el ciudadano neófito en derecho puede ser sometido por el mismo hecho a tratos jurídicos distintos sin justificación suficiente que lo autorice [...]”.

En este contexto, la Sala, en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 271 del CPACA⁶, considera necesario unificar la posición de la Sección Primera del Consejo de Estado, y, en tal sentido, estima procedente acoger la tesis de las Secciones Segunda, Tercera y Cuarta, por lo que se entenderá que el término de que trata el artículo 173 del CPACA para reformar la demanda, debe contarse dentro de los diez (10) días después de vencido el traslado de la misma.

Caso concreto

En el presente asunto, el auto admisorio de la demanda le fue notificado a la parte actora mediante estado de 16 de febrero de 2018; significa lo anterior, que el término del traslado de la demanda finalizó el 16 de mayo de 2018⁷, por lo tanto el término para reformar la demanda vencía el 30 de mayo del presente año, fecha en la que la reforma fue radicada en la Secretaría de la Sección Primera, es decir, la misma fue oportunamente presentada.

Por todo lo anterior, se admitirá la reforma de la demanda presentada oportunamente por la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

PRIMERO.- UNIFICAR la jurisprudencia en el sentido de que el término de que trata el artículo 173 del CPACA para reformar la demanda, debe contarse dentro

⁶ **Artículo 271. Decisiones Por Importancia Jurídica, Trascendencia Económica o Social o Necesidad de Sentar Jurisprudencia.** Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia, que ameriten la expedición de una sentencia de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo, de oficio o a solicitud de parte, o por remisión de las secciones o subsecciones o de los tribunales, o a petición del Ministerio Público.

⁷ Según constancia secretarial obrante a folio 379 del expediente.

de los diez (10) días después de vencido el traslado de la misma, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ADMITIR la reforma a la demanda presentada oportunamente por la parte actora, en consecuencia:

- a) **NOTIFÍQUESE** la presente providencia por estado a las partes, conforme lo dispone el artículo 173 del CPACA.
- b) **PÓNGASE** a disposición de la entidad notificada, del Ministerio Público y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia de la reforma de la demanda y sus anexos.
- c) **REMÍTASE** inmediatamente, y a través de servicio postal autorizado, a la entidad notificada, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia física de la reforma de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio de la misma.

TERCERO: De conformidad con el artículo 173 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de quince (15) días para que la parte demandada, el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los demás intervinientes puedan contestar la reforma a la demanda, puedan proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, si es del caso, presentar demanda de reconvenición. El plazo correrá de conformidad con lo previsto en los artículos 199, modificado por el artículo 612 del CGP y 200 del CPACA.

CUARTO: TENER al doctor **Mateo Floriano Carrera**, como apoderado judicial de la entidad demandada, conforme al poder y anexos que obran en los folios 424 a 427 del expediente.

QUINTO: TENER a la doctora **Diana Carolina López Cortes**, como apoderada judicial del tercero interesado en las resultas del proceso, conforme al poder y anexos que obran en los folios 463 a 467 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Consejera de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado