

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS – Especialización en Derecho Administrativo

**ESTUDIO DE LA REFORMA A LA DEMANDA DEL ARTÍCULO 173 DEL
CPACA DE ACUERDO LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN
SUS SECCIONES¹.**

**STUDY OF THE REFORM TO THE DEMAND OF ARTICLE 173 OF THE
CPACA AGREEMENT THE JURISPRUDENCE OF THE COUNCIL OF STATE
IN ITS SECTIONS**

Carlos Felipe Casas Prieto²

Wilmar Andrés Urrea³

Resumen

Las claves para identificar las posturas en el Consejo de Estado radican de un análisis de sus secciones para tener muy claros los criterios de la actual interpretación del artículo artículo 173 en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), puesto que cada sección del Consejo de Estado representa un juez diferente que estudia temas administrativos distintos, y lo que dificulta al actor sea litigante, sustanciador, juez o magistrado identificar plenamente una línea jurisprudencial clara de la situación que presenta distintas interpretaciones a la mencionada ley con el contenido y defensa de principios; y que le permiten un mayor tiempo judicial a la parte que pretende la reforma de la demanda.

Palabras Claves

Reforma de la demanda, Secciones Consejo de Estado, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)

Abstract

The keys to identify the positions in the Council of State are based on an analysis of its sections in order to be very clear about the criteria of the current interpretation of Article 173 in the Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (hereinafter CPACA), that each section of the State Council represents a different judge that studies different administrative issues, and what makes it difficult for the actor to be a litigant, prosecutor, judge or magistrate to fully identify a clear jurisprudential line of the situation

¹ El presente trabajo de investigación es presentado como trabajo de grado de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

²² Abogado Universidad de la Sabana. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo.

³ Abogado Universidad Santo Tomás. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo.

that presents different interpretations to the aforementioned law with the content and defense of principles; and that allow a greater judicial time to the party that intends to reform the demand.

Key words:

Reform of the demand, State Council sections, Code of Administrative Procedure and Administrative Litigation (hereinafter CPACA).

Introducción

Este trabajo tiene como propósito analizar e identificar el desarrollo jurisprudencial al interior del máximo órgano en Colombia de lo Contencioso Administrativo: el Consejo de Estado, en cada una de sus secciones (atendiendo las particularidades judiciales de las mismas), que ha tenido el artículo 173 en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), que determina la regla general de la reforma a la demanda para el demandante, en las pretensiones que se tienen en los asuntos Administrativos, y así responder ¿Cuál es el término correcto para reformar la demanda en materia litigiosa ante lo Contencioso Administrativo, de acuerdo a lo que han definido las Secciones del Consejo de Estado?

Ahora teniendo un marco normativo, la pretensión de este trabajo es que sea una herramienta para los jueces, secretarios, litigantes, académicos y escribientes puedan hacer seguimiento e identifiquen una forma correcta, actualizada y concreta para interpretar el termino de reforma a la demanda; de acuerdo a la protección y garantía de distintos valores jurídicos predominantes; identificaremos en este sentido las líneas que los honorables Consejeros han dado sobre el tema; puesto que no hay un estado del arte sobre el problema, ni unificación en los criterios legales de apreciación judicial, y lo que se pretende es contribuir con la materia, con el fin de cumplir el objetivo de la comisión redactora del Código Contencioso, quienes en el espíritu de armonizar la norma contencioso administrativa señalaba de manera clara y con precisión, la dificultad que tiene el juez, al momento de acatar una determinada interpretación jurisprudencial (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 2014): “«Al existir cierto grado de indeterminación en las normas jurídicas y multiplicidad de operadores judiciales y administrativos que pueden llegar a entendimientos distintos sobre su alcance» (Colombia. Corte Constitucional, 2011), resulta necesario que los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones cumplan una función de unificación jurisprudencial que brinde a la sociedad «cierto nivel de certeza respecto de los comportamientos aceptados dentro de la comunidad» (Colombia. Corte Constitucional, 2001)”.

Evidenciamos de antaño la multiplicidad de conceptos que en la materia se ha dado, y que los principios jurídicos como el debido proceso, la oportunidad procesal, han sido el sustento legal en lo que ha girado el tema de la reforma a la demanda, si tenemos presente

el numeral 1 del artículo 173 de la Ley 1437 de (2011) 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: 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 (...)*

La interpretación inicial sugiere un término inequívoco, previsto; pero de acuerdo al desarrollo propio de la labor judicial se da un alcance más garantista, tomando principios no solo del ámbito administrativo si no constitucional.

Finalmente, en el evento de que existan decisiones disimiles en el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se expondrá en las conclusiones sobre la forma recta de interpretar la norma aludida, centrando las razones por que debe de existir una providencia que adopte una única postura en el asunto, teniendo en cuenta que esto está generando incertidumbre e inseguridad jurídica para los usuarios, al no saber con qué tesis se van a encontrar en el Tribunal o Juzgado Administrativo, puesto que el artículo en mención da pie para que se interprete de dos formas, que precisamente será el objetivo de este trabajo identificar cual es la menos restrictiva y más garantista para las partes involucradas en el proceso judicial.

Metodología

La metodología empleada en el presente artículo científico, atiende a la aplicación cuantitativa, porque se pretende evaluar al menos dos fallos de cada una de las Secciones del Consejo de Estado respecto al vacío normativo por parte del legislador en el artículo 173 numeral 1 del Código de procedimiento y Contencioso Administrativo. Es pertinente la aplicación del método mencionado puesto que proporciona al lector una comprensión amplia, verídica y ajustada al problema jurídico objeto de estudio.

Luego, y con el fin de concretar cuál es la correcta interpretación del mencionado artículo 173, en lo que se refiere al plazo que tiene el actor para reformar la demanda, se investigará sobre el trámite que se surtió para la expedición de ese artículo en el Congreso de la Republica, ya que de esa manera podremos encontrar el verdadero alcance y sentido del mismo.

Por tanto, se identificará el estado del arte, de acuerdo a la recolección, compilación, clasificación de información como lo es doctrina, sentencias de Consejo de Estado, conceptos de diferentes Entes, bibliografía magnética y demás, que permitirán condensar en una sola propuesta de carácter normativa, objetiva y ajustada a los postulados constitucionales, los derechos de las partes dentro del proceso judicial. En segundo lugar y mediante el método comparativo se propone realizar contrastes sistemáticos del contenido normativo con el propósito de medir y evaluar las posiciones arraigadas sobre el cual ha surgido la multiplicidad de interpretaciones por parte del operador judicial convalidando la

aplicación actual e inmediata en el sistema judicial colombiano. En tercer lugar, el método interpretativo, haciendo uso de la hermenéutica y lógica jurídica dentro de los procesos que se rigen por las reglas del código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo.

Habiendo abordado esos puntos, entraremos a mirar la interpretación que sobre esa locución ha efectuado el Consejo de Estado, para lo cual se buscará en la relatoría de ese alto tribunal, en orden cronológico, las diferentes providencias que en el asunto ha proferido, en aras de establecer si existen diversas posturas en cada una de sus Secciones y Subsecciones, o si actualmente hay sentencia de unificación frente al tema, así mismo esclarecer que razón o motivo llevó a tomar una determinada tesis interpretativa respecto de la frase en cita.

Luego de tener identificada la posición del Órgano de Cierre de esta Jurisdicción y de llegar a encontrar que no hay un criterio unánime en el asunto, se definirá cuál de esas posturas resulta más garantista a la parte demandante y demandada, por lo que se hará un análisis crítico de las mismas a la luz de los valores y principios constitucionales que deben irradiar la labor del Juez a la hora de interpretar un texto legal, apoyándonos para el efecto en lo que al respecto ha dicho la doctrina.

Se acudirá a los métodos de interpretación jurídica que han sido decantados por la ley, la doctrina y la jurisprudencia, para tratar de acercarnos a la intención que tuvo el Legislador al momento de expedir el susodicho artículo, lo que requerirá hacer un análisis integral de la norma, no solo en el contexto de su aplicación, sino en armonía con las demás que integran la Ley 1437 de 2011, junto con sus antecedentes, que permitirá precisar si la interpretación dada por el Supremo Tribunal de esta Jurisdicción corresponde al plazo que en realidad estipuló para reformar la demanda el Órgano Legislativo, o si por el contrario contradice abiertamente su voluntad.

Si bien es cierto la estructura base sobre la cual se pretende resolver el problema jurídico, alude a un estudio riguroso y juicioso, puesto que se debe entrar a ponderar la información recolectada, evaluar y medir las posturas fijadas de manera objetiva y finalmente presentar una propuesta que permita unificar los criterios; por eso trataremos de identificar los conceptos de cada una de las secciones dándole a cada un capítulo y profundizaremos sus acepciones legales sobre el asunto.

Análisis o antecedentes de los Casos en cada Sección del Consejo de Estado

Para situar al lector de la etapa procesal administrativa en el régimen de lo contencioso administrativo, estamos en el desarrollo del proceso ordinario cuando la parte demandante evidencia falencia en la presentación de la demanda y desea modificar sustancialmente el contenido de la misma, esto después de notificar a las partes de acuerdo CPACA Ley 1437 de (2011). Para ello es necesario identificar cuando se da el traslado de la demanda, de acuerdo a esto la norma requisito *sine qua non* se podrá entender será el “Artículo 172. *Traslado de la demanda. De la demanda se correrá traslado al demandado, al Ministerio Público y a los sujetos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de treinta (30) días, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 de este Código y dentro del cual deberán contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía, y en su caso, presentar demanda de reconvención.*

Norma legal que remite a las formas de notificación existentes en materia contenciosa administrativa, con una referencia exegética del artículo 199 y 200. [modificado por el 612 del CGP Ley 1564 de (2012)

“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. Modificado por el art. 612, Ley 1564 de 2012. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este Código.*

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar.

Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

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 conceda el auto notificado solo comenzarán a correr tres (3) días después de la notificación.”

“Artículo 200. *Forma de practicar la notificación personal del auto admisorio de la demanda a otras personas de derecho privado. Para la práctica de la notificación personal que deba hacerse a personas de derecho privado que no*

tengan dirección electrónica para notificaciones judiciales por no estar inscritas en el registro mercantil, se procederá de acuerdo con lo previsto en los artículos 315 y 318 del Código de Procedimiento Civil.”, los mencionados artículos fueron reemplazados por los artículos del 291 y 292 del Código General del Proceso Ley 1564 de 2012.

Por eso la forma esquemática es identificar para cada una de las secciones⁴ del Consejo de Estado (2003), cuantas veces sean referido a este escenario así:

Sección Primera del Consejo de Estado

De la investigación en la Relatoría de la Entidad se obtuvieron que a la fecha se han decidido en la Sección Primera los siguientes casos:

El antecedente inicial es un auto de fecha 17 de septiembre de (2013) en el cual la parte actora la empresa “RIB LOC AUSTRALIA PTY LTD en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., contra las Resoluciones No. 72886 de 2010 y 56140 de 2012, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, se observa que no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 173 del C.P.A.C.A., habida cuenta que el escrito fue allegado de manera extemporánea. después de la entrada en vigencia del actual código de procedimiento administrativo (...)

Ahora bien, para contabilizar el término dentro del cual se puede formular la reforma de la demanda se debe tener en cuenta lo establecido en el artículo 199 del C.P.A.C.A.4, en concordancia con los artículos 172 y 173 Ibídem.

De esta forma encontramos lo siguiente: (i) En primer lugar, debe ser notificado el auto admisorio de la demanda a todos los demandados y terceros con interés legítimo en el resultado del proceso. (ii) Desde el momento en que se realiza la última notificación se debe contabilizar el término común de veinticinco (25) días al que se refiere el artículo 199 del C.P.A.C.A. (iii) Finalizado este plazo, comienza a correr el término de traslado de la demanda por treinta (30) días de acuerdo con lo establecido en el artículo 172 Ibídem. (iv)

⁴ En este trabajo no se hará referencia a la Sección 5 del Consejo de Estado por el contenido de los negocios que maneja pues no le aplica el artículo 173 del CPACA, tiene norma especial diferente a la reforma a la demanda en el proceso ordinario, el ACUERDO 55 DE 2003 (Agosto 05) "Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado" (Colombia. Consejo de Estado, Sala Plena, 2003), La Sección Quinta: 1-. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral. 2-. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral. 3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos. 4-. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de carácter electoral, dictadas en única instancia por los tribunales administrativos. 5-. Los recursos incidentes y demás aspectos relacionados con los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva. 6-. Las acciones de tutela que sean de competencia del Consejo de Estado, en un (10%) diez por ciento del total. 7-. Las acciones de cumplimiento, de manera transitoria, en virtud del párrafo del artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

De forma simultánea empieza a correr el plazo para la eventual reforma de la demanda, es decir diez (10) días plazo que, se repite, coincide con los primeros diez (10) días del termino de traslado de la demanda.

Ahora bien, en el expediente consta que la última notificación de la demanda se realizó el 10 de mayo de 20135, la oportunidad para reformarla en el caso concreto se inició el 20 de junio y finalizó el 4 de julio del mismo año. Como el escrito de reforma de la demanda fue presentado extemporáneamente el día 02 de septiembre de 20136 se rechazará la reforma de la demanda.

El siguiente caso identificado de esta sección fue una providencia de 6 de marzo de (2014) con ponencia de la Consejera y un todos los casos que el término para reformar la demanda se surte dentro de los diez (10) primeros días del traslado de la demanda. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Por último el caso de fecha 12 de mayo de (2016). (Esta decisión en su considerando recopilo los otros dos pronunciamientos realizados, con anterioridad por la misma Sección),

Sección Segunda del Consejo de Estado

Ahora bien, lo que respecta a la Sección Segunda, se obtuvo que en la investigación realizada tres providencias que han reseñado las líneas de criterio: el primer caso de la fecha 2 de mayo del. (2016)

“La primera hipótesis estipula que el término de los 10 días se debe contar desde el momento en que inician los 30 del traslado, por lo que se inician al mismo tiempo. La segunda posición sostiene que el término para la reforma de la demanda inicia una vez se terminan los 30 días. Así, una vez transcurrido el término de traslado comenzaría el de presentación para la reforma. A pesar de lo anterior, aún no se ha dictado una sentencia de unificación que acoja una de las tesis, por lo que siguen existiendo providencias encontradas, en virtud de la libertad interpretativa del juez”, en este último fallo se considera que debe ser un tema que deba decidirse en sentencia unificadora por la totalidad de los Consejeros.

Que en fecha del 21 de junio de (2016), La actora instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho para que se declarara la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos dentro de la investigación disciplinaria núm. IUC 139-5037-2008: i) Resolución núm. 019 de 31 de octubre de 2011 expedida por la Procuraduría Provincial de Cali, por la cual fue declarada responsable disciplinariamente y sancionada con destitución del cargo e inhabilidad para ejercer funciones públicas por 10 años y ii) Fallo disciplinario de 6 de septiembre de 2012 proferido por el Procurador General de la Nación que confirmó la decisión anterior, El término de traslado de la demanda (30 días) venció el 29 de abril de 2015, día siguiente desde el cual debe contabilizarse el término de 10 días para reformar la demanda, es decir, que para el caso concreto venció el 14 de mayo de 2015. Por lo tanto, al presentarse el escrito de la reforma el 11 de mayo de 2015, se encuentra dentro del término señalado en el artículo 173

Finalmente el 16 de agosto de (2016) se recibió fallo cuya situación fáctica fue La señora Luz Ellis Márquez Buelvas instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Alcaldía de Tuchín (Córdoba). El 17 de mayo de 2014, fue notificada la admisión de la demanda y el 20 de agosto de 2013 presentó reforma de la demanda. El 12 de junio de 2014, el Juzgado rechazó la reforma presentada por extemporánea, por lo que la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación. El 11 de septiembre de la misma anualidad, la autoridad judicial referida confirmó lo decidido en la providencia objeto del recurso y negó la apelación. El día traslado se dio en el término que empezó a correr desde el día 20 de mayo al 25 de junio de 2013; que una vez vencido dicho término es que empieza a contar los 30 días de traslado de la demanda de que habla el artículo 172 del CPACA; que para el caso concreto se contabilizó desde el 26 de junio al 8 de agosto de 2013. Así las cosas, como quiera que el actor presentó la solicitud de reforma de la demanda en fecha 20 de agosto de 2013, se puede concluir que el término de los 10 primeros días del traslado de la demanda estaban más que vencidos, pues dicho término vencía el día 10 de julio de 2016

Sección Tercera del Consejo de Estado

En relación a la Sección Tercera, en la búsqueda de decisiones judiciales encontramos un auto de fecha 26 de octubre de (2016), El 6 de mayo de 2015 mediante apoderado judicial la parte demandante JAHV MCGREGOR S.A., formuló demanda contencioso administrativa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de UAE Fondo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con la finalidad de obtener la declaratoria de nulidad de los actos administrativos: i) Resolución No. 002362 de 28 de octubre de 2014 que ordenó la apertura, integración del comité asesor y evaluador del Concurso de Méritos FTIC-CM-07-14, y ordenó la publicación del Pliego de Condiciones Definitivo, y ii) Resolución No. 002751 de 10 de diciembre de 2014, adoptado en audiencia pública mediante la cual adjudicó el concurso de méritos FTIC-CM-07-14, y se ordene el restablecimiento del derecho por la pérdida de la oportunidad en la adjudicación del proceso de contratación. La parte actora tenía como fecha límite para reformar la demanda hasta el día 29 de septiembre de 2015, siendo presentada el día 22 de septiembre de 2015, es decir, en tiempo.

Sección Cuarta del Consejo de Estado

Finalmente, lo que respecta a la Sección Cuarta, existen cinco decisiones judiciales la primera es un fallo de tutela de fecha de 4 de febrero de (2016), en etapa de impugnación cuya síntesis de los hechos consiste en que las empresas C.I. Metal Trade SAS y Caribbean Company SAS en liquidación interpusieron tres medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, quien rechazo la rechazando la reforma de la demanda por extemporánea así como un recurso de reposición presentado ante el mismo Tribunal; argumentando “que *la postura inicial de la Corporación era que el término de la reforma se contabilizaba una vez vencido el término común de 30 días para contestar la demanda, se acogió la postura del Consejo de Estado*

en la cual el plazo se contabiliza al vencimiento de los primeros 10 días del traslado para contestar”. Fue por ello que la misma por reparto correspondió inicialmente al Consejo de Estado – Sección Segunda – Subsección “B”, quienes declararon su improcedencia y que “que comparte la postura asumida por la Sección Primera de esta Corporación, frente al conteo de términos para reformar la demanda, expuso que si bien el actor manifiesta que se trata de una vía de hecho por defecto procedimental, se está en presencia de un defecto sustantivo, por cuanto se controvierte la interpretación de una norma consagrada en la Ley 1437 de 2011.”

El segundo caso que se presenta en la Sección Cuarta es de fecha 18 de abril de (2016), es un auto que falla en Sala Unitaria puesto que, conforme con lo previsto en el inciso cuarto del numeral 6 del artículo 180 del CPACA Ley 1437 de (2011), el auto que decide sobre las excepciones es apelable y le compete a toda la sección. Puesto que PACIFIC STRATUS NERGY COLOMBIA – CORP SUCURSAL COLOMBIA actor de este proceso a partir de la notificación que se realizó desde el 9 de septiembre y terminó el 22 siguiente. De acuerdo con lo explicado, destaca esta Sala Unitaria *“que la parte actora podía reformar la demanda por una sola vez, hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda; oportunidad que finiquitó el 22 de septiembre de 2014; y como el escrito de reforma se presentó el 18 de septiembre de 2015, se hizo, dentro del lapso legal para tal actuación procesal”*

La siguiente situación fáctica es de las mismas partes calendada el día 5 de mayo de (2016), guarda mucha relación con el caso anterior pues es entre las mismas partes, El 13 de enero de 2015, contestaron la demanda por la DIAN y el actor el 25 de enero de 2015 radico la reforma a la demanda, en frente a los acápites de normas violadas y concepto de violación, pruebas y anexos. El día 19 de marzo de 2015, mediante auto el Tribunal admitió la reforma de la demanda y, en consecuencia, corrió traslado de la misma por quince (15) días, lapso en el cual el demandado contestó y propuso como excepción la extemporaneidad en la reforma de la demanda.

La siguiente situación judicial se configuro en fecha 10 de agosto de (2016) por los siguientes hechos: El apoderado del demandante radicó el escrito de reforma el 19 de septiembre de 2014, es decir que lo hizo en tiempo, si se tiene en cuenta que los 10 días de que trata el artículo 173 del CPACA corrieron entre el 9 al 22 de septiembre del mismo año que la reforma de la demanda fue oportuna puesto que la oportunidad fue hasta el 22 de septiembre de 2014, si se tiene en cuenta que el último traslado de la demanda en los términos, se surtió entre el 25 de julio y el 8 de septiembre de 2014.

La situación acogida por el Consejo de Estado en esta sección se presentó en fecha del 9 de diciembre de (2016), en la que el actor CIMI S.A., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pidió que se declare la nulidad del Requerimiento Especial N° 052382011000034 del 19 de abril de 2011, la Liquidación Oficial de Revisión N° 052412011000097 del 20 de diciembre de 2011 y la Resolución N° 900033 del 18 de enero de 2013 expedidas por la DIAN, El Tribunal del Valle declaro extemporanea la reforma a la demda, sin embrago el Consejo de estado señalo que si estaba en termino, pues

el traslado de los 30 días de que trata el artículo 172 ib. transcurrió entre el 26 de septiembre y el 8 de noviembre de 2013. 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 12 de noviembre de 2013 y terminaron el 25 siguiente. De acuerdo con lo anterior, la reforma o corrección de la demanda presentada por la parte demandante el 24 de octubre de 2013 fue oportuna pues, se hizo dentro del lapso legalmente establecido.

Estado del Arte de las Secciones del Consejo de Estado sobre la Reforma a la demanda.

En la sección segunda las tres providencias que han guardado una misma línea de criterio: la última decisión en su considerando recopiló los otros dos pronunciamientos realizados, con anterioridad por la misma Sección), reiterando en todos los casos que el término para reformar la demanda se surte dentro de los diez (10) primeros días del traslado de la demanda. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Ahora bien, lo que respecta a la Sección Segunda, se obtuvo, tal como se reseñó, la Subsección B acoge que los 10 días se contabilizan al vencimiento del término de los 30 días de traslado, sin perjuicio de que dicha reforma se presente con anterioridad, que además de ser más garantista con la parte demandante. En adición encontramos auto quienes mantiene la línea los 10 días se contabilizan al vencimiento del término de los 30 días de traslado, se limita a indicar las dos interpretaciones del artículo en cuestión y reitera *“La primera hipótesis estipula que el término de los 10 días se debe contar desde el momento en que inician los 30 del traslado, por lo que se inician al mismo tiempo. La segunda posición sostiene que el término para la reforma de la demanda inicia una vez se terminan los 30 días. Así, una vez transcurrido el término de traslado comenzaría el de presentación para la reforma. A pesar de lo anterior, aún no se ha dictado una sentencia de unificación que acoja una de las tesis, por lo que siguen existiendo providencias encontradas, en virtud de la libertad interpretativa del juez”*, en este último fallo se considera que debe ser un tema que deba decidirse en sentencia unificadora por la totalidad de los consejeros.

En relación a la Sección Tercera, en la búsqueda de decisiones judiciales solo encontramos un auto del cual pone como cierta la postura, *“ indica el numeral primero del artículo 173 del CPACA que la reforma de la demanda podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda, lo que implica que, vencido el término de 30 días previamente computado, la parte demandante cuenta con 10 días más para realizar las reformas del escrito de demanda que considere necesarias, días que, distinto a lo manifestado por el Tribunal de primera instancia, no deberán ser contados de forma simultánea con los demás términos explicados”*.

Finalmente lo que respecta a la sección cuarta, existen cuatro fallos, el primero niega el amparo de acción de tutela, pero refleja la postura de la sala cuarta cuando precisa lo siguiente: *Sobre la reforma a la demanda, el artículo 173 de la ley 1437 de 2011, dispone lo siguiente: “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.*

2. *Sobre el principio de confianza legítima, la Corte Constitucional ha manifestado⁵: El principio de confianza legítima propugna por la edificación de un ambiente de tranquilidad en las relaciones que construyen los asociados frente a las autoridades públicas o los particulares, de forma tal que puedan esperar, de buena fe, que sus actuaciones no sean variadas de manera abrupta a menos de que prime un fin constitucionalmente legítimo. Doctrinariamente se ha defendido que la confianza legítima implica que determinadas expectativas generadas por un sujeto de derecho frente a otro en razón a un comportamiento específico produzcan resultados uniformes en un ambiente de confianza que sólo puede ser quebrantada para dar paso al interés público.⁴¹ En el marco de la relaciones entre la administración y los administrados, la doctrina ha definido la confianza legítima como un valor ético que integra la buena fe y que comprende “la necesidad de una conducta leal, honesta, aquella conducta que, según la estimación de la gente, puede esperarse de una persona.” (...)Ahora bien, el Tribunal Administrativo del Atlántico al momento de proferir las decisiones que ahora se cuestionan manifestó: “El Tribunal aclara que si bien en oportunidades anteriores se venía aceptando que la reforma de la demanda podía realizarse al vencimiento del término de traslado, que se contabiliza luego de vencido el término común de 30 días para contestar la demanda, lo cierto es que en la actualidad surgen fundamentos para variar esa posición, como en efecto lo es el pronunciamiento hecho por nuestro superior funcional y órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa anteriormente citado, en el cual indicó que dicho término corría hasta el vencimiento de los primeros 10 días del término de traslado para contestar la demanda. Esa interpretación se acoge con apoyo, además, en la doctrina y los antecedentes de la Ley 1437 de 2011 también citados precedentemente, sin que esta judicatura esté atada a mantener indefinidamente la indebida interpretación que se venía haciendo de la norma, más aún si se tiene en cuenta que, de hacerlo, podría incurrir en desconocimiento del precedente y comprometerse los derechos fundamentales de igualdad y defensa del demandado, transgrediéndose de paso los principios de legalidad, buena fe y lealtad procesal, conforme las reflexiones esbozadas por el Honorable Consejo de Estado”. (fl 63) Se tiene entonces, que la autoridad judicial accionada reconoció cuál postura.*

Es decir que a partir de 2016 la sección cambia de postura y empieza a contra el termino una vez son notificados y se les da el traslado ordinario de los 30 días como termino común a las partes intervinientes en el proceso contencioso administrativo.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T 308 del 28 de abril de 2011 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

Conclusiones

Existen dos líneas interpretativas de momento procesal en el cual empieza a correr los tiempos para la reforma a la demanda, situación que se configura teniendo en cuenta que pese a que el artículo 173, obliga a la remisión normativa de al menos 3 artículos más del Código Contencioso Administrativo y por vía del artículo 612 del Código General del Proceso de las formas de notificaciones de las partes.

El Consejo de Estado, en cada sentencia de Tutela que ha fallado ha reseñado con claridad el esquema de las dos posturas existentes, con un sentido propio interpretativa válida, sin que ello implique la vulneración de derechos de igualdad procesal o de acceso a la justicia.

La primera de ellas basada en el contenido del artículo 172, y que el tiempo válido se da con el traslado, es decir una vez empieza a correr el tiempo de la contestación de la demanda, únicamente por el término de treinta (30), los diez primeros días de este término. Postura mayoritariamente anterior al año 2016, arraigada en la sección primera y tercera del órgano supremo en materia contencioso administrativa.

La segunda de ellas y luego del análisis conjunto de las normas procesal de los dos códigos; el Código contencioso administrativo y el Código General del Proceso desde el momento en que se entiende otorgado el traslado de los 30 días iniciales a todas las partes, y antes de los cuarenta y cinco días; empiezan a correr los diez días para la reforma a la demanda, esto en áreas de garantizar el efectivo derecho a la defensa, al acceso a la justicia y a la lealtad procesal.

Pese al procedimentalismo propio que contiene una figura jurídica procesal como la reforma a la demanda, se evidencia una dualidad de interpretaciones de contenido formal, que resuelve derechos concretos de las partes, controvirtiendo así el sentido propio del espíritu inicial del Legislador, por el cambio de reglas de Juego incluidas en el Código General del proceso y que están en un tono diferente a los redactores expertos que dieron luz al Código en materia Contenciosa Administrativa.

Por todo lo anterior se requiere del Consejo de Estado, una decisión de unificación de criterios de la jurisprudencia a la figura de reforma a la demanda teniendo en cuenta, que la interpretación inicial no fue la que le legislador pretendía, por la inclusión de nueva normativa procesal, porque están en juego, valores y principio como la confianza legítima, el derecho a la defensa efectiva, la oportunidad procesal y son reglas procesales necesarias que le permiten a los falladores y a las partes claridad sobre el cómo de la actuación contenciosa estatal.

Bibliografía

- Colombia, Congreso de la República. (2012). Ley 1564 de . *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C.: Diario Oficial 48489.
- Colombia. Congreso de la Republica. (2011). Ley 1437 de . *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá D.C.: Diario Oficial No. 47.956.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016). 02225-01(AC)(Auto Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02225-01(AC)). Bogotá D.C.: C. P. Jorge Octavio Ramirez Ramirez.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016). 00001-00(Auto Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00001-00(19894)). Bogotá D.C.: C. P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016). 01083-01(Auto Radicación número: 25000-23-37-000-2013-01083-01(22448)). Bogotá D.C.: C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016). 01081-01(Auto Radicación número: 25000-23-37-000-2013-01081-01(22299)). Bogotá D.C.: C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. (2016). 00591-01(Auto Radicación número: 76001-23-33-000-2013-00591-01(21856)). Bogotá D.C.: C. P. Stella Jeannette Carvajal Basto.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2014). 00078-00(Ref.: Expediente núm. 2013-00078-00.). Bogotá D.C.: C. P. María Elizabeth García González.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2016). 00052-01(AC). (Auto Radicación número: 08001-23-33-000-2016-00052-01(AC)). Bogotá, D.C.: C. P. Maria Claudia Rojas Lasso.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. (2016). 01540-00(Auto Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01540-00(AC)). Bogotá, D.C.: C.P. William Hernandez Gómez.
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. (2016). 01147-00(Radicación número: 11001-03-15-000-2016-01147-00(AC)). Bogotá D.C.: C. P. William Hernandez Gómez (E).
- Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. (2016). 01065-02(Auto Radicación número: 25000-23-36-000-2015-01065-02(57935)). Bogotá D.C.: C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

Colombia. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. (2013). *00121 00(Auto Radicación número: 11001 03 24 000 2013 00121 00)*. Bogota D.C.: C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Colombia. Consejo de Estado, Sala Plena. (2003). Acuerdo 55. *Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado*. Bogotá D.C., Colombia.

Colombia. Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-836*. Bogota D.C.: M. P. Rodrigo Escobar Gil.

Colombia. Corte Constitucional. (2011). . *Sentencia C-634(Referencia.: expediente D-8413.)*. Bogotá D.C.: M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2014). *Las sentencias de unificación y el mecanismo de extensión de la jurisprudencia*. Colombia, Bogotá D.C: Imprenta Nacional de Colombia.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Subsección A. (2016). *00496-00(Auto Radicación número: 11001-03-25-000-2013-00496-00(0999-13))*. Bogotá D.C.: C. P. William Hernandez Gómez.