



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "A"

CONSEJERO PONENTE: William Hernández Gómez

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

Expediente núm.: 11-001-03-25-000-2013-00496-00

Número Interno: 0999-2013

Actor: Rosalba Monsalve Gutiérrez

Demandado: Nación- Procuraduría General de la Nación

Tema: Ley 1437 de 2011
Reforma demanda

Auto Interlocutorio O-285-2016

Decide el Despacho sobre la admisibilidad de la reforma de la demanda presentada por la señora Rosalba Monsalve Gutiérrez contra la Nación- Procuraduría General de la Nación.

1. ANTECEDENTES

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; con el correspondiente restablecimiento del derecho.

2. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

2.1 Reforma de la demanda

El artículo 173 del CPACA, respecto de la reforma de la demanda, señala lo siguiente:

“[...] 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. [...]*”

La frase resaltada genera discusiones en cuanto a partir de qué momento se computa el término con que cuenta el demandante para ello, esto es, si es desde los diez días iniciales del término de traslado de la demanda¹, 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

¹ En algunas discusiones académicas también se han esbozado argumentos a favor de esta tesis en el siguiente sentido: i). La norma no precisa que el término de diez días es siguiente al traslado de la demanda, ii) El artículo 180 ib., señala que la audiencia inicial se debe llevar a cabo dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado o de su prórroga o de la contestación de excepciones o del de la contestación de la reconvenición, sin que mencione término de traslado de la reforma de la demanda y iii) Aceptar lo contrario lleva a que la parte demandante pueda conocer los argumentos que sustentan la contestación de la demanda y con base en ello proceda a la corrección de su demanda, lo cual atenta contra el principio de lealtad procesal, porque la parte demandante puede subsanar las falencias que la parte demandada haga ver en la contestación.



término de traslado de la demanda inicial y no solamente durante primeros 10 días de ese término; ello porque:

i). Si la intención del legislador hubiese sido que la parte demandante no conociera la contestación y así no pudiera reformar la demanda y corregir los yerros que hace ver su contraparte, no hubiese regulado en otros ordenamientos procesales que la reforma puede hacerse, aún después del término del traslado. Veamos:

- a. *El CGP en su artículo 93 prevé que el término para reformar la demanda se prolonga hasta antes del señalamiento de audiencia inicial².*
- b. *El CPT modificado por la Ley 712 de 2001, en su artículo 28 dispone que ello podrá hacerse por una sola vez, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término del traslado de la inicial o de la de reconvención, si fuere el caso.*

No existe entonces un razonamiento legislativo expreso para concluir que una de las finalidades del término para la reforma de la demanda, sea la de una supuesta protección del principio de lealtad procesal y ocultar así la contestación al demandante. Según la tesis interpretativa que señala que la reforma de la demanda debe realizarse dentro de los diez días iniciales del término de traslado de la demanda, el litigio es una apuesta a ciegas de las partes, o como en el ajedrez, una especie de regla de la pieza tocada, en el cual el error es insubsanable y por tanto no habría oportunidades reales de autocomposición, corrección y precisión del litigio.

² ARTÍCULO 93. CORRECCIÓN, ACLARACIÓN Y REFORMA DE LA DEMANDA. El demandante podrá corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial.



Aunado a ello tenemos que nada impide que el demandado conteste la demanda en los primeros diez días de traslado, incluso antes de haber concluido el término de 25 días previos al inicio del mismo, previsto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso, lo que llevaría al traste la finalidad del legislador, que se pregona por quienes sostienen dicha tesis, consistente en que el demandante no conozca el contenido de la respuesta a la demanda para proceder a su reforma.

ii). Ahora bien, en cuanto al trámite legislativo señalan algunos autores que con el cambio que se produjo en la redacción del proyecto inicial presentado para trámite en el Congreso de la República³, quedó claro que el término para la reforma se cuenta conjuntamente con el inicio del término del traslado de la demanda.

Al efecto se sostiene que la redacción inicial de la citada regla preveía lo siguiente: “[...] **La reforma deberá proponerse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda [...]**”; mientras que redacción posterior y definitiva de la norma fue la siguiente: “[...] 1. **La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. [...]**”⁴, lo que es indicativo de la intención del legislador de limitar el término a los primeros diez días del traslado, según esta tesis.

³ Que culminó con la expedición de la ley 1437 de 2011

⁴ GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. El nuevo proceso contencioso administrativo. Sistema escrito – sistema oral. – Debates procesales - . Ediciones Doctrina y Ley Ltda. 2014 1ed. Págs. 412-413



En relación con lo anterior se considera que la posición así adoptada no es acertada, puesto que una vez revisados los debates de la comisión de reforma al CCA⁵, allí se precisaron los siguientes aspectos relevantes que aportan a la discusión:

- a- *En el anterior código el término para reformar era el mismo de traslado o de fijación en lista, es decir, el que tenía el demandado para contestar. Por ello uno de los comentarios en las actas es el siguiente: “[...] perder la posibilidad de hacer modificación, porque si al contestar la demanda le hacen ver un defecto, usted debería poder solucionarlo con la modificación (ese es el objetivo de la norma) y no puede. [...]”*
- b- *No se quiso que la modificación de la demanda solo se pudiera hacer hasta antes del inicio del término de traslado de la misma, porque igual se perdería la oportunidad anterior de conocer los defectos señalados por la contraparte, lo que desnaturaliza la razón de ser de la oportunidad de reforma o modificación. Se consignó en las actas lo siguiente: “[...] es que el proceso arranque bien [...]”. Por tanto, concluyó la comisión redactora que el término tenía que ser posterior a la respuesta de la parte demandada.*
- c- *El cambio de redacción en el trámite legislativo no tuvo la intención anotada por la doctrina. En efecto, al leer las actas de la comisión redactora que luego hizo sugerencias en nombre del Consejo de Estado, dentro del trámite legislativo en el Congreso, se observa que el cambio lo motivó el hecho de no limitar la posibilidad de reforma solo a los diez días siguientes al vencimiento del traslado, lo que se daba a entender con la expresión “deberá” que contemplaba el proyecto inicial y se concluyó que la teleología de la nueva redacción es la de garantizar el derecho que tiene la parte demandante de adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, o hacer en cualquier momento, desde la misma presentación, admisión, notificación, etc.*
- d- *Por tanto, se propuso la nueva redacción para precisar que el término sería “hasta”, es decir, la finalidad del cambio del texto del proyecto fue la de regular un término máximo, como un continuo y no como un marco restrictivo o limitante.*

⁵ Al efecto, ver las sesiones 53, 55 y 84 de la comisión redactora y Sesión de sala Plena del 22 de febrero de 2010. páginas 172-177 Memorias de la Ley 1437 de 2011 Vol. III. Parte B artículos 143 a 309. Consejo de Estado. Imprenta Nacional.



iii). 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.

iv). En relación con aspectos prácticos de las interpretaciones propuestas, se observa lo siguiente:

- a. *No tendría sentido señalar que la voluntad del legislador fue de que la reforma a la demanda se surtiera durante los primeros 10 días, de esos 30 días de traslado, porque implicaría que el proceso ingrese al despacho para admitir la reforma y correr un traslado de 15 días a la parte demandada para pronunciarse sobre la misma, lo que conlleva a que el término para contestar la reforma de la demanda sea más corto que con el que se cuenta para contestar la demanda principal.*
- b. *Una de las excepciones previas pasibles de ser propuestas es la de inepta demanda por falta de requisitos formales, que prospera cuando no se reúnen los requisitos relacionados con el contenido y anexos de la demanda regulados en los artículos 162, 163, 166 y 167 del CPACA, en cuanto indican qué debe contener el texto de la misma, cómo se individualizan las pretensiones y los anexos que se deben allegar con ella (salvo los previstos en los ordinales 3.º y 4.º del artículo 166 ib. que tienen una excepción propia prevista en el ordinal 6.º del artículo 100 del CGP).*

Frente a estas excepciones, tanto el actual estatuto procesal civil como el anterior, han previsto la posibilidad de que en el traslado de la respectiva excepción, el demandante pueda corregir los yerros anotados en la contestación, al tenor de lo regulado en el parágrafo segundo del artículo 175 del CPACA y 101 ordinal 1.º del CGP, sin que esta sea la única oportunidad para ello, por cuanto también se puede hacer al momento de la reforma de la demanda (Art. 173 del CPACA en concordancia con el ordinal 3.º del artículo 101 del CGP).

Lo anterior se convierte en una buena razón para advertir que hasta que no venza el término previsto por el legislador para reformar la demanda, esto es, diez días siguientes al vencimiento del traslado de la inicial, no se puede dar traslado



de las excepciones propuestas, por cuanto se debe verificar si se presenta dicha reforma, con las siguientes finalidades:

- a. Revisar que se hayan corregido las falencias de orden procesal anotadas en la contestación como excepciones previas de tipo formal.*
- b. Admitir la reforma y dar traslado de la misma a la contraparte.*
- c. Una vez surtido este trámite y recibida la contestación de la reforma, en caso de que se hayan propuesto nuevas excepciones, dar traslado conjunto, tanto de las propuestas con la demanda inicial – siempre que no se hayan subsanado las falencias-, como con la reforma de la demanda.*

Ello significa que siendo la reforma de la demanda una oportunidad adicional dada por los estatutos procesales para corregir las falencias enlistadas como excepciones previas (artículos 101 ordinal 3.º del CGP y 99 ordinal 2.º del CPC), no hay razón para indicar que la finalidad del legislador, con la posibilidad de reforma de la demanda, es que el demandante no conozca la contestación que haya hecho su contraparte.

v). Ha de recordarse que el nuevo proceso contencioso administrativo no está diseñado como un juego de roles para que salga vencedor el más astuto, sino para que se logre impartir justicia con base en una verdad real o material y que aquellos obstáculos de orden procesal puedan solventarse oportunamente, bien por la autocomposición de las partes, mediante la intervención directa del juez, así:

- a. Para los primeros, con la oportunidad de formular excepciones previas que tienden a “enderezar” el curso del proceso puesto que a partir de ellos podrá el juez remitirlo al juez competente, ordenar citar a las personas que debieron citarse, realizar la notificación indebidamente efectuada y la parte demandante*



podrá subsanar tales defectos en el término de traslado de las excepciones o antes de ello presentar reforma a la demanda para los mismos efectos, etc.

- b. *Para el funcionario judicial, al incorporar medidas como las de ajuste del procedimiento (art. 171), mayor laxitud al momento de la individualización de la actuación demandada (art. 163), posibilidad de saneamiento en cualquier etapa procesal (art. 207 y 180 num. 5), etc.*

2.2. Caso Concreto

Mediante providencia de 4 de noviembre de 2014⁶, se admitió la demanda, ordenó las notificaciones personales respectivas, la cual fue realizada a la entidad demandada el 12 de marzo de 2015⁷ y corrió traslado de conformidad con el artículo 172 del CPACA.

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 2015⁸, se concluye que se encuentra dentro del término señalado en el artículo 173 del CPACA.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

⁶ Folios 119 y 120

⁷ Folio 123

⁸ Folio 142 vuelto



Expediente núm. 11-001-03-25-000-2013-00496-00

Número Interno: 0999-2013

Actor: Rosalba Monsalve Gutiérrez

Reforma de la demanda

Primero: Admitir la reforma de la demanda presentada por la parte demandante.

Segundo: Córrase traslado del escrito de la reforma por el término de quince (15) días para los efectos previstos en el artículo 173 ib., que se contará a partir del día siguiente a la notificación por estado.

Tercero: Reconocer personería jurídica al doctor Álvaro Andrés Torres Andrade identificado con cédula de ciudadanía núm. 1.026.250.647 y tarjeta profesional núm. 186.006 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado de la Procuraduría General de la Nación, en los términos del poder conferido a folio 159 del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Consejero Ponente

JCG/HOM