

**RECURSO DE QUEJA – Frente a decisión que rechaza por improcedente el recurso de apelación presentado contra el auto que rechazó la reforma de la demanda / AUTO QUE RECHAZA LA REFORMA DE LA DEMANDA – Es susceptible del recurso de apelación / RECURSO DE APELACIÓN – Mal denegado por ser el auto apelable / RECURSO DE QUEJA - Prospera por haber sido mal denegado el recurso de apelación / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

[E]l Despacho debe determinar si el auto que rechaza la reforma de la demanda, es o no susceptible del recurso de apelación. [...] [E]l Despacho advierte que el auto que rechaza la reforma a la demanda no está previsto en el artículo 243 de la Ley 1437 como una providencia susceptible del recurso de apelación; sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia citada supra, se considera que ese auto es apelable, por las siguientes razones: i) la reforma de la demanda puede modificar aspectos relevantes y esenciales de la demanda (partes, pretensiones hechos y pruebas), razón por la cual, el auto que rechaza la reforma impacta directamente en la demanda inicial; y ii) el artículo 173 de la Ley 1437 establece que la reforma puede integrarse en un solo documento con la demanda inicial, por lo que la demanda y su reforma conforman una unidad, motivo por el cual el auto que rechaza la reforma implica un rechazo de la demanda. El Despacho observa que, en el caso sub examine: i) la parte demandante presentó recurso de apelación contra el auto proferido el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se rechazó la reforma de la demanda en cuanto al concepto de violación; y ii) el a quo rechazó por improcedente el aludido recurso de apelación. De conformidad con el marco normativo y el desarrollo jurisprudencial citados supra, este Despacho considera que como el auto, proferido el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rechazó la reforma de la demanda, es susceptible de apelación y, en consecuencia, i) se declarará que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la mencionada providencia fue indebidamente denegado por el a quo; ii) se admitirá el recurso de apelación; y iii) se ordenará surtir su trámite en el efecto suspensivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 353 de la Ley 1564, aplicable por remisión del artículo 245 de la Ley 1437.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver autos Consejo de Estado, Secciones Primera y Tercera, de 29 de agosto de 2019, Radicación 85001-23-33-000-2017-00153-01, C.P. Oswaldo Giraldo López y de 8 de noviembre de 2017, Radicación 25000-23-36-000-2013-01529-01 (54417), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 125 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 150 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 243 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 245 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO – ARTÍCULO 353

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2016-02409-01**

**Actor: SERVIENTREGA S.A**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO – SIC**

**Referencia: Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho**

**Asunto: Resuelve sobre el recurso de queja**

## **AUTO INTERLOCUTORIO**

El Despacho procede a resolver el recurso de queja interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 23 de enero de 2019 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual se rechazó por improcedente el recurso de apelación presentado contra el auto que rechazó la reforma de la demanda.

La presente providencia tiene tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Servientrega S.A., por intermedio de apoderado, presentó demanda contra la Superintendencia de Industria y Comercio en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>1</sup>, para que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>2</sup>:

1.1. La Resolución núm. 14844 de 31 de marzo de 2015, mediante la cual se impuso multa a Servientrega S.A. por un valor de \$322.175.000.00 m/cte.

1.2. La Resolución núm. 37364 de 24 de julio de 2015, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la resolución indicada *supra*, en la que se dispuso: i) disminuir el monto de la sanción impuesta a Servientrega S.A., a la suma de \$257.740.000.00 m/cte.; y ii) confirmar en sus demás partes el acto administrativo recurrido.

---

<sup>1</sup> Previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>2</sup> Según la información contenida en el escrito de reforma de la demanda, comoquiera que no se adjuntó copia de los actos administrativos acusados.

1.3. La Resolución núm. 26373 de 6 de mayo de 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución núm. 14844 de 31 de marzo de 2015, que confirmó las resoluciones indicadas *supra*.

2. A título de restablecimiento del derecho, solicitó que se ordene “[...] la devolución de \$257.740.000, suma de dinero pagada por mi representada por concepto de la sanción impuesta [...]”.

### **Trámite en primera instancia**

3. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la providencia proferida el 18 de mayo de 2017<sup>3</sup>, admitió la demanda.

4. La parte demandante, mediante memorial radicado el 28 de agosto de 2017<sup>4</sup>, presentó solicitud de reforma a la demanda.

5. El *a quo* resolvió, por medio de auto proferido el 24 de septiembre de 2018<sup>5</sup>, lo siguiente: i) rechazar la reforma de la demanda en lo relacionado con el concepto de violación, al considerar que ese aspecto no está previsto en el artículo 173<sup>6</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>7</sup>; y ii) admitir la reforma de la demanda respecto de los hechos, las pretensiones y las pruebas.

6. La parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, recurso de apelación<sup>8</sup>, contra la providencia proferida el 24 de septiembre de 2018, por cuanto, a su juicio, “[...] la ley permite modificar el concepto de la violación dado que ello es una consecuencia inescindible y accesoria de la modificación de las pretensiones, pruebas o hechos [...]”.

### **Fundamentos de la providencia recurrida**

---

<sup>3</sup> De conformidad con la información que consta en el Sistema de Información Judicial Colombiano.

<sup>4</sup> Cfr. folio 1 al 104.

<sup>5</sup> Cfr. folio 105.

<sup>6</sup> “[...] **Artículo 173. Reforma de la demanda.** El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas: [...]”

2. La reforma de la demanda podrá referirse a las partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas [...]”.

<sup>7</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>8</sup> Cfr. folio 106 al 113.

7. El *a quo* resolvió, mediante la providencia proferida el 23 de enero de 2019<sup>9</sup>, lo siguiente: i) rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido el 24 de septiembre de 2018, al considerar que: “[...] como el auto que niega la reforma de la demanda, no se encuentra enlistado en el artículo 243 del C.P.A.C.A., contra el mismo no procede el recurso de apelación [...]”; y ii) resolver el recurso de reposición, en el sentido de confirmar la decisión adoptada en la providencia proferida el 24 de septiembre de 2018, en razón a que el concepto de la violación no es un aspecto de la demanda que sea susceptible de reforma.

### ***Fundamentos del recurso de queja***

8. La parte demandante interpuso recurso de reposición y, en subsidio, recurso de queja<sup>10</sup>, con base en los siguientes argumentos:

8.1. El auto que rechaza la reforma de la demanda es equivalente al auto que rechaza la demanda, por lo que este también es susceptible del recurso de apelación, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1437, la reforma de la demanda puede integrarse en un solo documento con la demanda inicial.

8.2. En aplicación del “[...] principio general de derecho que afirma que “lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal [...]”, el auto que rechaza la reforma de la demanda es apelable de la misma manera que es apelable el auto que rechaza la demanda, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso.

9. El *a quo* resolvió, mediante la providencia proferida el 22 de febrero de 2019<sup>11</sup>, lo siguiente: i) confirmar el auto proferido el 23 de enero de 2019, al considerar que el auto que niega la reforma a la demanda no es apelable en los términos del artículo 243 de la Ley 1437; y ii) ordenar la expedición de las copias de las piezas procesales necesarias para surtir el recurso de queja ante esta Corporación.

### ***Traslado del recurso de queja***

---

<sup>9</sup> Cfr. folio 114 al 117.

<sup>10</sup> Cfr. folio 118 al 122.

<sup>11</sup> Cfr. folio 123 al 125.

10. La Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, mediante aviso que se fijó el 5 de diciembre de 2019<sup>12</sup>, surtió el traslado del recurso de queja a la parte demandada; sin embargo, esta no se manifestó dentro del término concedido.

## II. CONSIDERACIONES

### **Competencia**

11. Vistos: i) el artículo 125 de la Ley 1437, sobre la expedición de las providencias; ii) el artículo 150 *ibidem*, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; iii) el artículo 243 *ibidem*, sobre los autos susceptibles del recurso de apelación; iv) el artículo 245<sup>13</sup> *ibidem*, sobre la procedencia del recurso de queja; y v) el artículo 353 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012<sup>14</sup>, sobre la interposición y trámite del recurso de queja; este Despacho es competente para resolver el recurso de queja interpuesto por la parte demandante contra la providencia proferida el 23 de enero de 2019, por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que rechazó la reforma de la demanda.

### **Problema jurídico**

12. En el caso *sub examine*, el Despacho debe determinar si el auto que rechaza la reforma de la demanda, es o no susceptible del recurso de apelación.

13. Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho analizará los siguientes temas: i) marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la reforma de la demanda; y ii) análisis del caso concreto.

---

<sup>12</sup> Cfr. folio 8 del cuaderno núm. 2.

<sup>13</sup> “[...] Artículo 245. Queja. Este recurso procederá ante el superior cuando se niegue la apelación o se conceda en un efecto diferente, para que lo conceda si fuera procedente o corrija tal equivocación, según el caso. Igualmente, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este Código. Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 378 del Código de Procedimiento Civil. [...]”.

<sup>14</sup> “[...] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. [...]”.

**Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la reforma de la demanda**

14. Visto el artículo 243 de la Ley 1437, sobre la procedencia del recurso de apelación, que dispone:

*“[...] **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

**1. El que rechace la demanda.**

*2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*

*3. El que ponga fin al proceso.*

*4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*

*5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*

*6. El que decreta las nulidades procesales.*

*7. El que niega la intervención de terceros.*

*8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

*9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

**Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.**

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo [...]” (Destacado del Despacho).*

15. La Sección Tercera de esta Corporación ha considerado que el auto que rechaza la reforma de la demanda es susceptible del recurso de apelación, por las siguientes razones<sup>15</sup>:

*“[...] De acuerdo con la anterior interpretación, la cual tiene como fundamento el artículo 173 del C.P.A.C.A., **el acto de reforma a la demanda sí debe recibir el mismo tratamiento normativo establecido para el rechazo de la demanda, por cuanto el ejercicio de esa actuación procesal le permite a la parte demandante introducir modificaciones relevantes al documento inicial –demanda- con el que se dio inicio al trámite judicial.***

*En efecto, luego de verificar el contenido del artículo 173 del C.P.A.C.A. se puede constatar que **a través de la reforma de la demanda es posible introducir modificaciones en lo concerniente a las partes, las pretensiones, los hechos en que se fundamentan las pretensiones o,***

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; auto de 8 de noviembre de 2017; C.P. Ramiro Pazos Guerrero; número único de radicación: 250002336000 2013 01529 01 (54417).

***inclusive, a las pruebas, aspectos que sin lugar a dudas inciden de manera importante en el contenido del escrito inicial de demanda. [...]***

*Por otra parte, otro motivo de peso para considerar que el acto de reforma de la demanda debe recibir idéntico tratamiento a la demanda en materia de impugnación se encuentra en el inciso final del citado artículo 173 del C.P.A.C.A., pues en dicha disposición se autoriza para que se integre en un solo documento la demanda inicial y su reforma, cuestión esta que permite evidenciar la estrecha relación que comparten estas dos actuaciones procesales y su carácter inescindible.*

*En este orden de ideas, se colige de las disposiciones normativas anteriormente analizada que lo pretendido por el legislador fue dar un tratamiento similar por importancia a la demanda y su reforma, pues no por otro motivo i) se les imponen las mismas cargas y exigencias –agotamiento de requisitos de procedibilidad, formalidades, entre otros- y ii) pueden integrarse en un solo documento.*

*Así las cosas, comoquiera que la regulación específica del acto de reforma de la demanda prevista en la Ley 1437 de 2011 permite advertir su semejanza y estrecha relación con el escrito inicial de demanda, comparte el despacho la interpretación asumida por esta misma Sección en la providencia emitida el 5 de septiembre de 2017, en la cual se consideró que **como el escrito de demanda y su reforma conformaban un solo cuerpo inescindible, era procedente la apelación contra la decisión que rechazaba la reforma de la demanda por encontrarse inmersa en el numeral 1º del artículo 243 del C.P.A.C.A.***

*Por lo anterior, **la decisión prevista en el numeral 1º del artículo 243 del C.P.A.C.A. debe ser interpretada armónicamente con el artículo 173 ibidem, en el sentido de considerar que el rechazo de la reforma de la demanda también afecta la demanda como tal y, en tal sentido, ha de estimarse procedente el recurso de apelación contra esa decisión aun cuando no aparece mencionada expresamente en los autos susceptibles de ese recurso [...]*** (Destacado del Despacho).

16. La tesis jurisprudencial citada *supra*, ha sido reiterada por la Sección Primera de esta Corporación, en los siguientes términos<sup>16</sup>:

*"[...] Lo primero que la Sala recuerda es que esta Corporación ha explicado en sendas providencias que **el recurso de alzada es procedente contra el auto que rechaza la reforma de la demanda, en el entendido que tanto la demanda como su reforma conforman un solo cuerpo [...]*** (Destacado del Despacho).

17. De conformidad con lo anterior, el Despacho advierte que el auto que rechaza la reforma a la demanda no está previsto en el artículo 243 de la Ley 1437 como una providencia susceptible del recurso de apelación; sin embargo, de

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 29 de agosto de 2019; C.P. Oswaldo Giraldo López; número único de radicación 850012333000 2017 00153 01.

conformidad con la jurisprudencia citada *supra*, se considera que ese auto es apelable, por las siguientes razones: i) la reforma de la demanda puede modificar aspectos relevantes y esenciales de la demanda (partes, pretensiones hechos y pruebas), razón por la cual, el auto que rechaza la reforma impacta directamente en la demanda inicial; y ii) el artículo 173 de la Ley 1437 establece que la reforma puede integrarse en un solo documento con la demanda inicial, por lo que la demanda y su reforma conforman una unidad, motivo por el cual el auto que rechaza la reforma implica un rechazo de la demanda.

### ***Análisis del caso en concreto***

18. El Despacho observa que, en el caso *sub examine*: i) la parte demandante presentó recurso de apelación contra el auto proferido el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio del cual se rechazó la reforma de la demanda en cuanto al concepto de violación; y ii) el *a quo* rechazó por improcedente el aludido recurso de apelación.

19. De conformidad con el marco normativo y el desarrollo jurisprudencial citados *supra*, este Despacho considera que como el auto, proferido el 24 de septiembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, rechazó la reforma de la demanda, es susceptible de apelación y, en consecuencia, i) se declarará que el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la mencionada providencia fue indebidamente denegado por el *a quo*; ii) se admitirá el recurso de apelación; y iii) se ordenará surtir su trámite en el efecto suspensivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 353<sup>17</sup> de la Ley 1564, aplicable por remisión del artículo 245 de la Ley 1437.

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

### **III. RESUELVE:**

---

<sup>17</sup> “[...] **Artículo 353. Interposición y trámite.** El recurso de queja deberá interponerse en subsidio del de reposición contra el auto que denegó la apelación o la casación, salvo cuando este sea consecuencia de la reposición interpuesta por la parte contraria, caso en el cual deberá interponerse directamente dentro de la ejecutoria. [...]”

**Si el superior estima indebida la denegación de la apelación o de la casación, la admitirá y comunicará su decisión al inferior, con indicación del efecto en que corresponda en el primer caso [...]”** (Resalta el Despacho).

**PRIMERO: ESTIMAR** indebida la denegación del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 24 de septiembre de 2018 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ADMITIR** en el efecto suspensivo<sup>18</sup> el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto proferido el 24 de septiembre de 2018 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y **SOLICITAR** que remita a esta Corporación la totalidad del expediente con el fin de continuar con su trámite.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
**Consejero de Estado**

---

<sup>18</sup> Teniendo en cuenta que el auto que rechaza la reforma de la demanda recibe el mismo tratamiento que el auto que rechaza la demanda, el recurso se debe admitir en efecto suspensivo, de conformidad con el artículo 243 de la Ley 1437.