REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
–Sala Plena–

SENTENCIA C-128 DE 2023

Expediente: D-14.886

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 93 de la Ley 1564 de 2012, "[p]*or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*", y en contra del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, "[p]*or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*"

Demandante: Guillermo Otálora Lozano

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y el Decreto 2067 de 1991,[1] ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. Las normas demandadas

1. El 13 de julio de 2022, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma enunciada en el artículo 93 del Código General del Proceso (en adelante CGP). Posteriormente, en su escrito de

[1] "Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional."

corrección de la demanda, el actor cuestionó tanto la constitucionalidad del precepto antes anotado como la del enunciado normativo contenido en el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA). El texto de los artículos demandados conforme fue publicado en el Diario Oficial, es el siguiente:

*"**LEY 1437 de 2011**[2]*
(enero 18)

"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo."

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[…]

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

3. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones de la demanda. Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad.

La reforma podrá integrarse en un solo documento con la demanda inicial. Igualmente, el juez podrá disponer que el demandante la integre en un solo documento con la demanda inicial."

*"**LEY 1564 de 2012**[3]*
(julio 12)

"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

[2] Publicada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011.
[3] Publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

DECRETA:

[…]

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.*

La reforma de la demanda procede por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. Solamente se considerará que existe reforma de la demanda cuando haya alteración de las partes en el proceso, o de las pretensiones o de los hechos en que ellas se fundamenten, o se pidan o alleguen nuevas pruebas.

2. No podrá sustituirse la totalidad de las personas demandantes o demandadas ni todas las pretensiones formuladas en la demanda, pero sí prescindir de algunas o incluir nuevas.

3. Para reformar la demanda es necesario presentarla debidamente integrada en un solo escrito.

4. En caso de reforma posterior a la notificación del demandado, el auto que la admita se notificará por estado y en él se ordenará correr traslado al demandado o su apoderado por la mitad del término inicial, que correrá pasados tres (3) días desde la notificación. Si se incluyen nuevos demandados, a estos se les notificará personalmente y se les correrá traslado en la forma y por el término señalados para la demanda inicial.

5. Dentro del nuevo traslado el demandado podrá ejercitar las mismas facultades que durante el inicial."

B. La demanda

2. Primigeniamente, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo Otálora Lozano solicitó a esta Corporación que declarara la inconstitucionalidad del artículo 93 del CGP. Sustentó su solicitud en el hecho de que, a su juicio, si se compara lo dispuesto en el citado artículo 93 del CGP y lo consagrado en el artículo 173 del CPACA, puede advertirse que éste impone una carga procesal que aquel no contempla. En efecto –prosiguió– mientras el artículo 93 del CGP no exige que, al introducir nuevas pretensiones por vía de la reforma de la demanda, el actor deba acreditar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, el CPACA, por contraste, dispone en su artículo 173 que "[f]*rente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad*."

3. Dicho esto, el ciudadano destacó que la diferencia entre los estatutos procesales genera "*un trato más favorable a los demandantes en la jurisdicción ordinaria y un trato desfavorable a los demandados en la misma jurisdicción, comparados con los demandantes y demandados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo*." Con el objeto de ahondar en el anterior aserto resaltó algunas reglas que se han

establecido para determinar en qué circunstancias los tratos diferenciados en la legislación procesal resultan contrarios a la Constitución, y, posteriormente, aplicó el juicio integrado de igualdad al caso en concreto, para concluir que en esta oportunidad las diferencias de trato hechas previstas en dichos ordenamientos procesales son constitucionalmente inadmisibles.

4. En lo relativo al análisis jurisprudencial, destacó que para la Corte no todas las distinciones contempladas en las normas procesales afectan el artículo 13 de la Carta. Por el contrario, ello solamente ocurre cuando existe un trato diferenciado entre dos grupos comparables, que no se encuentra constitucionalmente justificado. Adicionalmente, resaltó que de la existencia de distintas jurisdicciones o cuerpos normativos no puede derivarse la inaplicación del principio de igualdad. Sobre el particular destacó que, a tono con la jurisprudencia constitucional, "*el hecho de que en cada grupo existan distintos intereses jurídicos o pretensiones, a partir de lo cual acuden a una u otra especialidad de la justicia, no impide compararlos*."[4]

5. Luego de las precisiones anotadas, el actor prosiguió con la aplicación del juicio integrado de igualdad al caso concreto. En primer lugar, con base en lo dispuesto en la Sentencia C-043 de 2021, destacó que el patrón de comparación está dado por los justiciables en la Jurisdicción Ordinaria y Arbitral (primer grupo), y por los justiciables en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (segundo grupo). Bajo su óptica, estos grupos son comparables puesto que "*se trata de personas naturales o jurídicas, o entidades públicas, que acuden a los jueces o árbitros en calidad de demandantes o demandados*." En segundo lugar, puso de manifiesto que entre estos grupos hay un tratamiento diferenciado. Mientras los demandantes ante la jurisdicción ordinaria y arbitral pueden incluir nuevas pretensiones en la reforma de la demanda, sin que sea necesario cumplir con los requisitos de procedibilidad, los demandantes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por el contrario, deben cumplir los requisitos de procedibilidad para incluir nuevas pretensiones. Por su parte, desde la perspectiva de la contraparte, "*los demandados en la jurisdicción ordinaria se encuentran expuestos a la introducción de nuevas pretensiones, sin que frente a estas se hayan cumplido los requisitos de procedibilidad. A la vez que los demandados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo tienen la garantía de que no deberán responder a nuevas pretensiones para las cuales tales requisitos no se hayan cumplido.*"

6. Expuesto lo anterior, el actor procedió a aplicar el test de proporcionalidad de intensidad intermedia. De un lado, sostuvo que el trato diferenciado no responde al cumplimiento de ninguna finalidad. Por el contrario, ello se deriva "*de una diferencia fortuita en la redacción de dos normas procesales que fueron redactadas alrededor de la misma época por dos grupos distintos de juristas*." De otro lado, manifestó que, si en gracia de discusión, se partiera de la premisa de que la finalidad de la norma es "*proporcionar una mayor protección a la seguridad jurídica de las entidades*

[4] Para el efecto, citó la Sentencia C-043 de 2021.

públicas demandadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo", la medida dispuesta para el efecto no es conducente para el logro de tal propósito (ausencia de idoneidad).

7. Sobre esto último, anotó que tal finalidad pierde de vista que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no solo son demandadas entidades públicas sino también particulares, por ejemplo, cuando una entidad pública demanda a un contratista particular a través del medio de control de controversias contractuales. De igual manera, soslaya que las entidades públicas también pueden ser demandadas por conducto de procesos regidos por el CGP, verbigracia, cuando una entidad pública es demandada en un proceso arbitral. Por último, sostuvo que "*la diferencia de trato entre los justiciables de las distintas jurisdicciones no tiene el verdadero efecto de suministrar una mayor garantía de seguridad jurídica a las entidades públicas. Simplemente es una norma irracional que en ocasiones se presenta demasiado amplia (sobreinclusiva) y en otras demasiado restringida (infrainclusiva).*"

C. La inadmisión de la demanda, su corrección y el trámite procesal

8. Revisada la demanda, por Auto del 17 de agosto de 2022 se inadmitió por no satisfacer integralmente la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional. Por un lado, se advirtió que aun cuando se acusó la inconstitucionalidad del artículo 93 del CGP, tanto la argumentación como el test de proporcionalidad aplicado, daban a entender que la incompatibilidad con la Constitución se predicaba en torno del artículo 173 del CPACA y no del artículo 93 del CGP. Por ello, no resultaba claro por qué la falta de idoneidad del medio empleado en la norma del CPACA incidía en la constitucionalidad de la norma del CGP objeto de reproche.

9. Por otro lado, se puso de manifiesto que la finalidad analizada por el actor, de cara a la razonabilidad en la diferencia de trato suscitada por las normas referidas, se predicaba del artículo 173 del CPACA y no del precepto acusado. De esa suerte, aun cuando podría plantearse la existencia de un trato diferenciado, el actor estaba llamado a profundizar en los términos de la comparación y en las razones por la cuales la eventual e hipotética falta de proporcionalidad de la norma del CPACA podría redundar en la inconstitucionalidad de la norma del CGP.

10. En cumplimiento del proveído aludido, el actor allegó en su debida oportunidad un escrito de corrección de la demanda en el que realizó las siguientes precisiones. En primer lugar, insistió una vez más en que existe un trato desigual entre los justiciables de la jurisdicción ordinaria y los justiciables de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Puso de relieve, además, que esta distinción se predica de la existencia e inexistencia del requisito de procedibilidad para efectos de reformar la demanda, lo cual se deriva respectivamente del artículo 173 del CPACA y del

artículo 93 del CGP. Al hilo de esta premisa base, recalcó que "*lo que es inconstitucional no es una de las dos normas individualmente consideradas, sino la diferencia entre ellas, lo que conduce a un trato desigual, injustificado e irrazonable, entre los justiciables de dos jurisdicciones distintas.*" De ese modo, corrigió su escrito inicial "*en el sentido de incluir también el artículo 173 del CPACA como norma demandada, dentro del mismo cargo de violación del principio de igualdad.*"

11. En segundo lugar, destacó que el argumento principal de la demanda consiste en que "*el trato diferenciado entre los justiciables de ambas jurisdicciones carece por completo de finalidad*", por lo que no supera el primer paso del test de proporcionalidad de intensidad intermedia. Sobre el particular, el ciudadano finalizó su escrito de la siguiente manera:

"Efectivamente, esta diferencia de trato, en la cual en los procesos regidos por el CPACA sí se deben cumplir los requisitos de procedibilidad para efectos de reformar la demanda, mientras que en los procesos regidos por el CGP no se deben cumplir, no tiene ninguna finalidad legítima. Pero si se admitiera, por ejemplo, que hay una finalidad de proteger a las entidades públicas, el medio escogido que es establecer este requisito únicamente en el artículo 173 del CPACA no es conducente al fin buscado, porque (i) en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no solo son demandadas las entidades públicas sino que pueden ser demandados los particulares y (ii) existen casos regidos por el CGP donde una entidad pública puede ser demandada, como son los procesos arbitrales."

12. Con base en las precisiones anotadas, por medio de Auto del 31 de agosto de 2022, se admitió la demanda formulada por el ciudadano Guillermo Otálora Lozano en contra de las normas contenidas en los artículos 173 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y 93 de la Ley 1564 de 2012 (CGP). En ese proveído se dispuso, además, la fijación en lista del asunto en referencia y se ordenó que, por conducto de la Secretaría General, *(i)* se comunicara el inicio de la presente causa a las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Justicia y del Derecho; *(ii)* se diera traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia; y, *(iii)* se invitara a participar del debate de constitucionalidad *sub examine* a diversas instituciones académicas del país y a expertos en la materia.[5]

D. Intervenciones y conceptos técnicos allegados a la Corporación

13. La Corte recibió dos intervenciones y siete conceptos. Por un lado, se solicitó a la Sala Plena que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda o que, en su defecto, de encontrar satisfechos los requisitos

[5] Específicamente, se invitó al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Colegio Colombiano de Abogados Administrativistas; a las Universidades de Antioquia, de Los Andes, de Caldas, del Cauca, Externado de Colombia, EAFIT, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, de Nariño, del Norte, Pontificia Bolivariana, de la Sabana, Santo Tomás y Sergio Arboleda; y a los profesores(as) y expertos(as) Hernán Fabio López Blanco, Jairo Parra Quijano, Yira López Castro, Enrique José Arboleda Perdomo, Edgardo Villamil Portilla, Aida Patricia Hernández Silva, Pablo Felipe Robledo del Castillo, Diana María Ramírez Carvajal, Juan Carlos Expósito Vélez y Miguel Alejandro Malagón Pinzón.

argumentativos mínimos, se declare la exequibilidad de las normas demandadas. Por otro lado, se le pidió a la Corte que declare exequibles las disposiciones demandadas, por no comportar afrenta alguna al principio de igualdad.

a) Intervenciones en las que se solicitó a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo o, en su defecto, declarar la exequibilidad de los preceptos acusados

14. En su intervención, la **Universidad de Cartagena**[6] estimó que la demanda no cumple con los requisitos argumentativos mínimos para que se active el control de constitucionalidad, por lo que, dijo, la Sala Plena debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que se estime que la demanda es apta, solicitó que se declaren exequibles los preceptos acusados.

15. En efecto, en lo que respecta a la aptitud sustantiva de la demanda, esa Universidad señaló que carece de claridad, especificidad y suficiencia. Por una parte, dijo que no se observan razones concretas y directas para enjuiciar la inconstitucionalidad del artículo 173 del CPACA, y que tampoco se muestra un contraste objetivo y verificable entre los contenidos del artículo 93 del CGP y el texto de la Constitución Política.

16. En lo que hace referencia a los reproches formulados por el demandante, luego de ahondar en los mandatos que se derivan del principio de igualdad, la Universidad destacó que una regulación procesal solo será lesiva de dicho principio "*cuando las partes del proceso son tratadas por la ley en forma diferente, a pesar de que deberían tener un trato igual por mandato constitucional.*" Así las cosas, dado que el presupuesto básico para entender lesionado el principio de igualdad consiste en que la ley trate de forma diferente a sujetos que, desde determinado punto de comparación, son iguales, en esta ocasión las normas demandadas no resultan discriminatorias. A su juicio:

"[D]*esde el punto de vista material existe una diferencia entre los sujetos de cada jurisdicción y la finalidad de la misma, pues la jurisdicción ordinaria esta llamada a dirimir los conflictos y decidir controversias entre particulares a partir del derecho, en tanto que la jurisdicción de lo contencioso esta llamada a solucionar los conflictos que se presentan entre particulares y el Estado, o los conflictos que se presentan al interior del Estado mismo, es decir los sujetos destinatarios de la norma procesal tienen distinta naturaleza jurídica.*"

17. A lo anterior se suma el amplio margen de configuración normativa que, en materia de regímenes procesales, le asiste al Congreso de la República. Aun cuando esta potestad no es absoluta ni puede ser arbitraria (por lo que deberá respetar los valores, principios y fines del Estado), los ciudadanos intervinientes resaltaron una

[6] La intervención fue suscrita por los ciudadanos Milton José Pereira Blanco y Fernando Luna Salas, profesores de esta universidad.

vez más que la distinción reprochada no afecta los principios de justicia e igualdad, pues ella subyace a las particularidades de los sujetos que acuden a una y otra jurisdicción.

18. Así, por ejemplo, las entidades públicas tienen "*la obligación de conformar un Comité de Conciliación, el cual actúa como una instancia administrativa de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.*" Según expuso la Universidad, cuando el proceso judicial involucra a una entidad pública y, por lo mismo, compromete recursos públicos, "*la carga de quien pretenda hacer uso de la reforma o adición de la demanda es mucho mayor en la jurisdicción de lo contencioso administrativo que respecto a la jurisdicción ordinaria* (sic)".

19. Por su parte, en su intervención, el **Ministerio de Justicia y del Derecho**[7] se pronunció en un doble sentido. Por un lado, destacó que en esta ocasión la demanda es inepta, pues de ella no se puede desprender con claridad cuál es el objeto del reproche planteado. Aunque el actor aludió a los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA, no identificó qué precepto o preceptos de tales artículos son contrarios a la Carta Política. Sin perjuicio de esto último, el Ministerio destacó que en caso de que la Sala resuelva pronunciarse de fondo, es menester que declare la exequibilidad simple de las normas demandadas.

20. En primer lugar, dijo que el Congreso de la República cuenta con la potestad de configurar los procesos judiciales y las reglas para su desarrollo. En el asunto *sub judice*, aunque existen diferencias regulatorias en las normas demandadas (el numeral 2 del artículo 93 del CGP no exige el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad para introducir reformas a la demanda), ello se sustenta en la autorización expresa con la que cuenta el legislador para expedir códigos en todas las áreas y reformar sus disposiciones.

21. En segundo lugar, el Ministerio señaló que las controversias hermenéuticas entre normas legales deben ser dirimidas, entre otras cosas, acudiendo al criterio de especialidad, según el cual la norma especial prevalece sobre la general. Así las cosas, en el caso objeto de examen, y a partir del citado principio de especialidad, debe prevalecer "*el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en razón a que esta disposición es una norma especial, pues se encuentra contenida dentro de las normas que regulan la actuación del Estado y la relación de éste con los particulares bajo la jurisdicción contencioso administrativa.*" De esa suerte, concluyó, en esta ocasión la norma especial está llamada a excluir "*una parte de la materia regida por la ley de mayor amplitud regulatoria, para establecerle una regulación diferente y concreta, que impera sobre la otra.*"

[7] La intervención fue suscrita por el ciudadano Alejandro Mario de Jesús Melo Saade, en calidad de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

b) Conceptos técnicos en los que se solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas

22. En su concepto técnico, la **Universidad de los Andes**[8] considera que la Corte debe declarar la exequibilidad de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA. En sustento de su postura expuso los siguientes argumentos.

23. En primer lugar, destacó que, si bien los procedimientos civiles y contencioso administrativos son en parte similares y en parte disímiles, lo cierto es que sus diferencias son más relevantes que sus similitudes. A ese específico respecto destacó que, según lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional,[9] "*la naturaleza entre los procesos ventilados en la jurisdicción civil y en la de lo contencioso administrativo es distinta, pues el primero protege y privilegia la autonomía de la voluntad, y el segundo favorece el interés general.*" De esa suerte, estimó que la existencia de cargas disímiles en uno y otro régimen no suscita necesariamente un trato discriminatorio entre los justiciables ante una y otra jurisdicción.

24. En segundo lugar, señala que en su amplia potestad y libertad de configuración legislativa el Congreso de la República está facultado para definir las cargas procesales de quienes acuden a la jurisdicción ordinaria y la de quienes lo hacen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Desde luego, aunque esta facultad no es ilimitada, en este caso en particular no se advierte vulneración ostensible ni probada de algún principio o regla constitucional. En uno y otro casos, el derecho al debido proceso se mantiene incólume. Por otro lado, "*la diferencia entre cargas procesales puede privilegiar el principio de celeridad y economía procesal en lo civil, debido a que no es necesario que se surta nuevamente el requisito de procedibilidad después de agregar nuevas pretensiones a la demanda.*"

25. Finalmente, destaca que los requisitos de procedibilidad en uno y otro régimen son distintos, por cuanto cumplen finalidades particulares. Por lo que toca a los requisitos de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, resaltó que estos tienen por propósito defender el interés general. Y si bien es verdad que ante esta jurisdicción no solo pueden ser demandadas entidades públicas sino también particulares, lo cierto es que, al tenor del artículo 104 del CPACA, no se trata de cualquier particular, sino de aquellos que ejercen funciones públicas, lo cual busca proteger el interés general.

26. Por su parte, en su concepto técnico, la **Universidad Libre**[10] solicitó a esta Corporación que declare exequibles los artículos demandados. Luego de traer a

[8] El concepto técnico fue suscrito por la ciudadana Valeria Arias Gómez, integrante de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.
[9] Al efecto, trae a cuento la Sentencia C-091 de 2018.
[10] El concepto técnico fue suscrito por los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Nelson Enrique Rueda

colación algunos pronunciamientos de la Corte sobre el principio –y el juicio integrado– de igualdad, los intervinientes destacaron que los estatutos procesales sí fijan un tratamiento diferenciado a los justiciables en una y otra jurisdicción. En todo caso, señalaron que tales diferencias en el trato están debidamente justificadas, ya que "*la naturaleza jurídica de los efectos que las decisiones contencioso administrativas pueden tener, hace que, a diferencia de la jurisdicción ordinaria, en la contenciosa administrativa se exijan más requisitos de procedibilidad o de demanda y no solo el de la conciliación.*" Ahora bien, esto último no es caprichoso, sino que tiene por propósito velar por la estabilidad del orden y por la seguridad jurídica pública.

27. Esa Universidad señaló que lo previsto en el artículo 93 del CGP, lejos de ir en contravía de la Constitución, desarrolla el ideario de un proceso privado de derechos subjetivos con autonomía de la voluntad. En este caso, se sostiene que "*no resulta obligatorio en el proceso ordinario la aplicación de requisitos de procedibilidad que voluntariamente el legislador no quiso aplicar.*" Por esa vía, concluye que la Corte está llamada a respetar el amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el Congreso de la República.

28. En su concepto técnico, el **Instituto Colombiano de Derecho Procesal**[11] solicitó a la Corte que declare exequibles las disposiciones acusadas en todos y cada uno de sus apartes. Al respecto, puso de presente cinco argumentos que sustentan la constitucionalidad de los preceptos cuestionados.

29. *Primero*, en materia procesal el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración legislativa que la Corte Constitucional debe respetar.

30. *Segundo*, el CPACA y el CGP son estatutos procesales que persiguen propósitos disímiles. Mientras el CPACA regula relaciones de derecho público, el CGP regula relaciones principalmente concebidas para el derecho privado. Esta distinción, además, se hace extensiva a la naturaleza de la conciliación en materia civil y de familia y a la conciliación en materia administrativa. Entre otras cosas, la conciliación en este último ámbito "*permite que la administración pueda tomar la decisión de conciliar a fin de evitar una futura sentencia en contra y hacer más gravosa la afectación al patrimonio de la entidad*", al cabo que la conciliación en materia civil y de familia busca que los conflictos se resuelvan de manera auto compositiva, pacífica y sin desgastar a la administración de justicia.

31. *Tercero*, la reforma de la demanda es una institución dirigida a garantizar la tutela judicial efectiva, y que si el legislador quiso que el análisis sobre los requisitos

---

Rodríguez, profesores de esta universidad.

[11] El concepto técnico fue suscrito por el ciudadano Omar Alfonso Cárdenas Caycedo, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

de procedibilidad se hiciese en la demanda inicial, pero guardó silencio respecto de la reforma de la demanda, fue "*en procura de permitir que el particular acceda a la administración de justicia*", de modo que limitar la "*la posibilidad de incluir pretensiones en la reforma de la demanda, iría en contra de este precepto o principio básico del CGP y lesionaría las normas de estirpe constitucional y convencional citadas* [artículos 8 y 25 de la CADH]".

32. *Cuarto*, a diferencia de la conciliación en lo contencioso administrativo, que está regulada por la formalidad, la conciliación en materia civil y de familia está regida por la informalidad. A este respecto, destacó que "*equiparar el artículo 93 del CGP al 173 del CPACA es desconocer que muchas conciliaciones se hacen sin abogado y que justamente eso es lo que busca el legislador colombiano en materia civil, comercial y de familia, que sean las partes las que acudan a los centros* [de conciliación] *y que la representación con abogado en esta instancia sea voluntaria.*"

33. *Quinto,* en caso de que en la reforma de la demanda se incluya una pretensión ya caducada, el juez cuenta con los instrumentos procesales necesarios para reconocerla y actuar en consecuencia.

34. En su concepto técnico, la **Universidad de Nariño**[12] solicitó a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA. En sustento de su postura señaló que al Congreso de la República le corresponde fijar las etapas de los diferentes procesos judiciales y establecer los términos y las formalidades que se deben cumplir, así como establecer las cargas procesales de las partes. En este ámbito, el legislador, amparado en su amplio margen de configuración legislativa, ha definido diferentes finalidades para una y otra jurisdicción. Mientras la ordinaria apela a la protección de los intereses particulares y a la autonomía de la voluntad, la de lo contencioso administrativo aboga por proteger el erario y el interés general. El artículo 93 del CGP está acorde con los principios de celeridad y eficiencia. Si el artículo 93 del CGP hubiese sido redactado en los mismos términos que el artículo 173 del CPACA, "*muy seguramente los justiciables del proceso ordinario optarían por no reformar la demanda y, en cambio, presentarían sus nuevas pretensiones en otro proceso judicial y en una demanda totalmente distinta, lo que sería manifiestamente contrario a los principios del debido proceso, acceso a la administración de justicia y de celeridad en los despachos judiciales, así como también a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.*"

35. Finalmente, puso de manifiesto que las notables diferencias entre la conciliación en materia civil y la conciliación en materia contencioso administrativa tampoco implican un trato discriminatorio entre los justiciables ante una y otra jurisdicción, pues estos procedimientos regulan y protegen intereses distintos.

[12] El concepto técnico fue suscrito por la ciudadana María Alexandra Ruiz Cabrera, profesora de esta universidad.

36. En su concepto técnico, la **Universidad Pontificia Bolivariana**[13] solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA. Señaló que el ejercicio eficaz del derecho de acción pasa por cumplir una serie de requisitos previstos por la ley. Según lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional, pese a que el legislador es el encargado de regular el ejercicio de este derecho, le está vedado estatuir medidas que lo limiten de manera desproporcionada. Dicho esto, estimó que de aceptarse la tesis del demandante se restringiría desproporcionadamente el ejercicio del citado derecho de acción.

"*A diferencia de lo que ocurre con el requisito de procedibilidad consagrado en los artículos 35 de la ley 640 de 2001 (vigente hasta el 29 de diciembre de 2022) y el 67 de la ley 2220 de 2022 (vigente a partir del 30 de diciembre de 2022), la exigencia de intentar la conciliación extrajudicial en el evento de reforma de las pretensiones de la demanda, no evitaría el surgimiento del proceso, pues ésta ya existe y está en curso. La única finalidad razonable que podría perseguir tal exigencia sería la terminación anticipada del proceso, lo que en la actualidad puede lograrse en la audiencia inicial, dentro de la cual el juez debe obrar como conciliador y ayudar a las partes a autocomponer sus diferencias. Es decir: la normativa vigente no implica ninguna restricción adicional al ejercicio del derecho de acción*".

37. La **Universidad Sergio Arboleda,**[14] Seccional Santa Marta, allegó un concepto técnico en el cual solicita de la Corte declarar exequibles los artículos demandados. A su juicio, "*no existe trato diferenciado para los justiciables de ambas jurisdicciones comoquiera que los requisitos de procedibilidad deben ser satisfechos para la admisión de la reforma de la demanda en ambos códigos de procedimiento*." Tres fueron las razones expuestas para sustentar la antedicha conclusión:

38. *Primera,* en ambos regímenes procesales la reforma de la demanda supone el cumplimiento de una serie de requisitos indispensables para su admisión. Es decir, ni en el CPACA ni en el CGP se contempla que la reforma o la modificación de la demanda opere de manera automática.

39. *Segunda,* al tenor de la jurisprudencia constitucional,[15] las diferencias de trato propiciadas por las reglas procesales deben analizarse con fundamento en un juicio de razonabilidad *leve*. Así las cosas, destaca que, a diferencia de lo manifestado por el demandante, no existe en este caso un trato diferenciado entre los justiciables ante una y otra jurisdicción, ya que "*ambos códigos de procedimiento exigen el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad por parte del demandante para incluir nuevas pretensiones a través de la reforma de la demanda. La única diferencia es que el CGP lo consagra en el artículo 90, diferente al 93 que regla la reforma de la demanda; mientras que el CPACA lo establece en el mismo canon 173.*"

[13] El concepto técnico fue suscrito por el ciudadano Luis Felipe Vivares Porras, profesor de esta universidad.
[14] El concepto técnico fue suscrito por los ciudadanos Kelly Viviana Aristizábal Gómez, Darwis Alfredo Ortiz Bernal y Cristina María Solano Valencia, profesores de esta universidad.
[15] El concepto alude a la Sentencia C-091 de 2018.

40. *Tercera,* por lo dicho con anterioridad, los preceptos normativos acusados no suscitan un trato desigual entre sujetos equiparables, pues "*el legislador tiene amplias facultades para sistematizar los juicios*." Además, no es contrario a la Constitución que las leyes procesales exijan requisitos de procedibilidad para la admisión de la reforma de la demanda. Por contraste, es justamente esto lo que garantiza el principio de igualdad, pues los justiciables ante una y otra jurisdicción tendrán que satisfacer, por igual, los requisitos de procedibilidad dispuestos en cada uno de los regímenes procesales.

41. En su concepto técnico, la **Universidad Externado de Colombia**[16] solicitó a la Corte que desestime las pretensiones de la demanda y que declare la exequibilidad de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA, ya que de dichas disposiciones no se desprende un trato diferenciado inconstitucional. Sobre el particular, se pronuncia en los siguientes términos:

42. Por una parte, destaca que las normas demandadas no consagran un tratamiento diferenciado de los justiciables que acuden a una y otra jurisdicción, pues, al igual que el CPACA, el CGP impide que por la vía de la reforma de la demanda se introduzcan de forma subrepticia "*pretensiones respecto de las cuales no se hubiere agotado el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial exigido por la ley, así como la introducción de pretensiones cuya acción hubiere caducado.*" Desde luego, como lo dispone el artículo 90 del estatuto procesal general, el juez está facultado para inadmitir la reforma de la demanda por las mismas causales por las cuales puede inadmitir la demanda. Así las cosas, si el juzgador encuentra que, por ejemplo, no se ha satisfecho el requisito de conciliación prejudicial respecto de las nuevas pretensiones, deberá inadmitir la reforma de la demanda. A este respecto, cita al profesor Hernán Fabio López Blanco, en los siguientes términos:

"[D]*ado que el juez debe emitir un pronunciamiento acerca de la legalidad del escrito de reforma de la demanda, si al realizar ese análisis encuentra que la demanda corregida da pie para que se configuren algunas de las causales previstas en el artículo 90, deberá inadmitir la reforma y otorgar un plazo de cinco días para que se subsanen las fallas observadas, so pena de que si no se procede así, se rechace definitivamente el escrito de corrección y se considere solo la demanda inicialmente presentada.*"

43. Adicionalmente, pone de presente que incluso en el evento en que el juez no ejerza el debido control de legalidad, el demandado podrá hacerlo en el término de traslado de la reforma de la demanda dispuesto en el numeral 4 del artículo 93 del CGP. En sus palabras: "*El demandado podrá entonces poner de presente al juez, por la vía de la excepción previa de ineptitud de la reforma por falta de los requisitos formales exigidos por la ley (arts. 82 num. 11 y 100 num. 5 del CGP), la ausencia de prueba del agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.*"

[16] La intervención fue suscrita por la ciudadana Adriana Cristina Rojas Ciro, profesora de esta universidad.

44. Finalmente, en el concepto se pone de manifiesto que, a partir de una lectura sistemática de los artículos 93, 90 y 321 del CGP, es posible concluir que el juez está llamado a rechazar de plano la reforma de la demanda cuando en ella se introducen o presentan pretensiones nuevas respecto de las cuales ya ha operado la caducidad de la acción, pues así lo dispone el inciso 2 del artículo 90 del CGP. De ahí que, en síntesis, no pueda alegarse la existencia de un trato desigual entre los justiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los justiciables ante la jurisdicción ordinaria.

E. Concepto de la Procuradora General de la Nación

45. La Procuradora General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 93.2 del CGP y 173.3 del CPACA. En primer lugar, el Ministerio Público destacó que el trato diferenciado que contemplan las normas acusadas "*encuentra una razón suficiente en el criterio de especialización de la Rama Judicial.*" Así, como lo recordó la Corte en la Sentencia C-091 de 2018, mientras las normas del CPACA buscan el amparo del patrimonio público, las normas del CGP tienen por finalidad amparar la autonomía de la voluntad. De ese modo, la exigencia de que se realice nuevamente la conciliación ante la reforma de la demanda en materia contencioso administrativa: "*tiene como finalidad que las entidades tengan la oportunidad de verificar si se configuraron los hechos que se le imputan a la administración y, con base en ello, tomar las medidas correspondientes para salvaguardar el patrimonio público.*"

46. Al hilo de lo expuesto, la Procuradora señaló que la inexistencia del deber de adelantar una conciliación en materia civil, ante la reforma de la demanda, no supone una afectación material en términos de acceso a la justicia, pues ello no impide que las partes puedan llegar a un acuerdo amistoso sobre el conflicto. Según las voces del artículo 372 del CGP "*desde el inicio de la audiencia [inicial] y en cualquier etapa de ella, el juez exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.*" De ahí que las normas acusadas no desconozcan el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 *superior*.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

47. En virtud de lo previsto en artículo 241.4 de la Carta Política, esta Sala es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas

demandadas, pues ellas se encuentran contenidas en leyes vigentes de la República.[17] En efecto, tanto el artículo 93 de la Ley 1564 de 2012 como el artículo 173 de la Ley 1437 de 2011 se encuentran produciendo efectos jurídicos y no han sido objeto de control constitucional.

B. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

48. La jurisprudencia de la Corte ha sido pacífica al destacar que, sin perjuicio de que en el auto admisorio de la demanda se haya realizado un juicio sobre su aptitud, la Sala Plena está facultada para realizar un nuevo examen de procedibilidad en la sentencia. Lo anterior, por cuanto en este estadio del análisis es posible tener una apreciación más compleja de la controversia planteada por el accionante, cuestión que está dada, entre otras cosas, por la opinión y el concepto de los intervinientes, de los expertos, de la señora Procuradora General de la Nación y desde luego de los magistrados y magistradas que integran el pleno de la Corporación.[18]

49. En el asunto *sub examine* dos intervinientes manifestaron que los reproches formulados por el actor no tenían la entidad suficiente para suscitar un auténtico cargo de inconstitucionalidad. Así, la Universidad de Cartagena señaló que la demanda "*carece de claridad, especificidad y suficiencia.*" A su juicio, el demandante no realizó un contraste objetivo y verificable entre los contenidos de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA y el texto de la Constitución Política. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho sostuvo que de la demanda no se desprende con claridad cuál es el objeto del reproche planteado. Si bien se trajo a cuento los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA, no se identificó qué precepto o preceptos de tales artículos son contrarios a la Carta Política. En síntesis, destacó que el trato disímil que el actor controvierte no se deriva de los artículos en su conjunto, sino de un precepto específico contenido en el numeral 3 del artículo 173 del CPACA.

50. Por su parte, aun cuando la Universidad Externado de Colombia no controvirtió explícitamente la aptitud sustancial de la demanda, sí puso en entredicho la certeza del cargo. Según el ente educativo, a diferencia de lo expuesto por el actor, las normas demandadas no consagran un tratamiento diferenciado de los justiciables que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a la jurisdicción ordinaria, pues, al igual que el CPACA, el CGP impide que por la vía de la reforma de la demanda se introduzcan de forma subrepticia pretensiones respecto de las cuales no se hayan agotado los requisitos de procedibilidad. En estos casos –sostuvo

[17] "**Artículo 241**. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (…) **4.** Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación."
[18] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencias C-303 de 2021 y C-366 de 2022.

la Universidad–, el juez está facultado para inadmitir la reforma de la demanda por las mismas causales por las que puede inadmitir el libelo genitor.

51. A partir de estos cuestionamientos, la Sala debe determinar si el reproche formulado por el accionante tiene o no aptitud sustancial, valga decir, si cumple o no con los requisitos argumentativos mínimos para entender debidamente configurado el cargo propuesto.

52. Para estos efectos, es preciso tener presente que la acusación por vulneración del principio de igualdad exige el cumplimiento de las exigencias argumentativas genéricas y, al mismo tiempo, de unas específicas. Las genéricas son aquellas que se desprenden de lo previsto en el Decreto 2067 de 1991, cuyo artículo 2º establece que como mínimo una demanda debe contener: "*1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; // 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; // **3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.** // 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y // 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda*".[19]

53. En punto al tercer criterio reseñado, relativo al *concepto de la violación*, la Corte ha sostenido que la exposición del demandante debe dar cuenta de la norma constitucional que se estima infringida, de su contenido normativo y de las razones por las que el precepto de rango legal se opone a las disposiciones de rango constitucional.[20] Desde luego, a fin de realizar un debido escrutinio de los aspectos reseñados, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que los argumentos tendientes a sustentar el concepto de la violación deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.[21]

54. En ese orden, la *claridad* presupone que los argumentos deben ser entendibles y lógicos. La *certeza* que la demanda recaiga sobre una interpretación objetiva y razonable del enunciado normativo cuestionado, de manera que el debate constitucional no parta de suposiciones, conjeturas o premisas meramente subjetivas de quien pretende activar el control de constitucionalidad. La *especificidad*, por su parte, refiere a que el reproche debe versar puntualmente sobre un problema de validez constitucional, al paso que la *pertinencia* exige al actor plantear un contraste entre una disposición legal y una de rango constitucional. Finalmente, el requisito de *suficiencia* implica que las razones expuestas deben tener la capacidad de poner en entredicho "*la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio*

[19] Énfasis añadido.
[20] *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias C-1052 de 2001, C-568 de 2004, C-980 de 2005, C-122 de 2020, C-044 de 2021 y C-321 de 2022.
[21] Ibíd.

democrático, que justifique llevar a cabo un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador".[22]

55. Como se dijo *supra*, cuando el demandante tiene interés en proponer un cargo por la violación del principio de igualdad es preciso que, además de cumplir con los requisitos antes anotados, acredite la satisfacción de unos requisitos argumentativos específicos que, dicho sea de paso, buscan beneficiar la suficiencia de la acusación y salvaguardar la libertad de configuración legislativa en cabeza del Congreso de la República.[23] Para estos efectos, se ha dicho que el reproche constitucional no puede limitarse a señalar que la disposición cuestionada establece un trato discriminatorio contrario al artículo 13 *superior*. Por el contrario, la debida estructuración del cargo exige que se indique: **(i)** cuál es el criterio de comparación (*tertium comparationis*), es decir, entre quiénes se da el trato diferenciado; **(ii)** en qué sentido se da esa diferenciación, y **(iii)** con base en qué criterios se presenta la misma.[24]

56. Al hilo de lo expuesto, la Corte encuentra que la demanda *sub examine* no cumple con los requisitos previamente mencionados, por lo que deberá declarar su ineptitud sustantiva e inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. A continuación se exponen las razones que llevan a la Sala a adoptar esta determinación.

a) Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza en el cargo en lo que refiere a la diferencia normativa propuesta por el demandante entre el CGP y el CPACA

57. Hay que hacer notar que tanto en el escrito de demanda como en su corrección el actor destacó que las normas acusadas fundamentan un trato desigual entre los justiciables de la jurisdicción ordinaria, los justiciables de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y entre quienes acuden a la justicia arbitral. Esta desigualdad en el trato se vislumbra, a su juicio, en la existencia o no del requisito de procedibilidad para efectos de reformar la demanda. De esa suerte, en línea con lo expuesto en las Sentencias C-492 de 2016, C-493 de 2016 y C-043 de 2021, el actor precisó que en esta oportunidad el patrón o criterio de comparación *está dado por quienes son justiciables ante una y otra jurisdicción*.

58. Como lo advierte el demandante, es verdad que la Corte ha reconocido que *los justiciables* son grupos susceptibles de comparación. A este respecto, en la **Sentencia C-091 de 2018** se reseñaron algunas providencias en las que la Corte se ha ocupado de esta materia y se concluyó que la diversidad de regímenes procesales no constituye una razón suficiente para excluir la realización del juicio de

[22] Ibíd.
[23] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2021.
[24] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-104 de 2016.

constitucionalidad.[25] De hecho, en tal oportunidad, la Sala admitió una demanda en la que se cuestionaba una diferencia de trato entre los mismos grupos que son objeto de comparación en esta ocasión. Según el actor en tal proceso de constitucionalidad, en vista de que las normas procesales en materia civil y las que rigen el proceso contencioso administrativo no eran coincidentes a la hora de permitir que, en uno y otro régimen, la prescripción pudiera ser reconocida de oficio, ello comportaba una flagrante vulneración a la igualdad entre quienes eran justiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y quienes lo eran ante la jurisdicción ordinaria.[26]

59. Recientemente, en la Sentencia C-043 de 2021, la Corte destacó que los justiciables ante distintas jurisdicciones, o ante una misma jurisdicción, pero en diferentes especialidades, pueden ser comparables, siempre y cuando exista un punto de comparación claro, específico y suficiente.[27] Esto último está dado a menudo por la existencia de un instituto o una prerrogativa procesal que, pese a ser común a los regímenes y/o jurisdicciones concernidas, cuenta con una regulación disímil y se manifiesta y es ejercida de forma divergente, lo que puede comportar en algunos casos una transgresión al principio de igualdad.

60. Aunque la Corte no pone en duda que el actor realizó un esfuerzo argumentativo encaminado a identificar que los justiciables ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pasando por quienes acuden ante la justicia arbitral, definitivamente sí son grupos susceptibles de ser comparados, su argumentación es insuficiente al demostrar y sustentar la existencia de una desigualdad en el trato propiciada por la redacción del artículo 93 del CGP y del artículo 173 del CPACA.

61. Vale recordar que, a su consideración, mientras los demandantes ante la jurisdicción ordinaria o arbitral pueden incluir nuevas pretensiones en la reforma de la demanda, sin que frente a ellas se deban cumplir los requisitos de procedibilidad (dado que a este respecto el artículo guarda silencio), quienes demandan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por expresa disposición normativa, sí deben cumplir con los requisitos de procedibilidad a la hora de incluir nuevas pretensiones en la reforma de la demanda.

62. A esto se suma –prosiguió el actor– que el trato diferenciado comporta una desventaja para quien es demandado ante la jurisdicción ordinaria, pues se encuentra expuesto a la introducción de nuevas pretensiones respecto de las cuales no se tendrían que cumplir los requisitos de procedibilidad. Lo que contrasta con la garantía que, a este respecto, sí tienen los demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, quienes "*no deberán responder a nuevas pretensiones para las cuales tales requisitos no se hayan cumplido*." Por ello, aseguró que la

[25] Al efecto, la Sala Plena trajo a colación las sentencias C-570 de 2003, C-492 de 2016, C-493 de 2016 y C-053 de 2018.
[26] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-091 de 2018.
[27] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2021.

distinción normativa anotada propicia una mayor protección de acceso a la justicia para quienes demandan ante la jurisdicción ordinaria y una correlativa falta de protección a la seguridad jurídica de quienes son demandados ante esa misma jurisdicción.

63. Finalmente, el actor puso de manifiesto que, en lo que refiere a la reforma de la demanda, no deben existir distinciones entre los regímenes procesales, so pena de incumplir el principio de igualdad. A este respecto, sostuvo dos argumentos encaminados a sustentar la transgresión al citado principio constitucional. Por un lado, señaló que "*la diferencia de trato* [propiciada por las normas acusadas] *no cumple ninguna finalidad sino que se debe a una diferencia fortuita en la redacción de las dos normas.*" Por otro lado, aseguró que si se parte de la premisa de que el requisito contemplado en el artículo 173 del CPACA busca proteger los intereses de las entidades públicas, el medio escogido por el legislador no es conducente al fin buscado, lo que da cuenta de su desproporción.

64. Al hilo de lo expuesto, la Sala encuentra que el eje central de la acusación esgrimida por el actor, esto es, la existencia de una diferencia de trato fundada en la redacción de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA, **carece de certeza**. Esto es así por al menos tres razones en específico.

65. ***En primer lugar***, es importante destacar que en aras de garantizar el derecho a acceder a la administración de justicia (art. 229 de la Constitución Política) toda persona cuenta con la facultad de ejercer el derecho de acción, es decir, con la potestad de activar el aparato jurisdiccional del Estado a efectos de que este adopte una decisión respecto de una materia o controversia en la que el interesado esté involucrado.[28] Dicho aparato jurisdiccional se activa a menudo mediante la interposición de la demanda; actuación que tiene por objeto poner en conocimiento del administrador de justicia un conjunto de pretensiones con el fin de que, al término de un proceso respetuoso de los derechos de las partes, las resuelva mediante sentencia debidamente motivada.[29]

66. En línea con esta garantía base del derecho de acción, y como lo ha precisado la doctrina,[30] de antaño nuestro sistema jurídico ha permitido que el demandante, previo cumplimiento de los criterios formales de rigor, pueda corregir, aclarar y reformar su demanda. Una y otra actuación están emparentadas con la protección de la tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Desde luego, en la medida en que el demandante pueda estar habilitado para modificar los términos de su demanda tendrá la expectativa de que la autoridad judicial competente se pronunciará sobre la integridad de su causa judicial y sobre la totalidad de sus intereses.

---

[28] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia T-030 de 2005.
[29] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2016.
[30] Garzón Martínez, Juan Carlos. *Proceso Contencioso Administrativo. Fase escrita – Fase oral*. Bogotá D.C.: Editorial Ibáñez, 2019, pp. 374-382.

67. ***<u>En segundo lugar</u>***, es preciso tener presente que el **artículo 173 del CPACA** regula lo concerniente a la reforma de la demanda que se formula ante un juez de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Su contenido está compuesto al menos por tres partes relevantes: la oportunidad para promover la reforma *(numeral 1)*; el objeto sobre el cual puede recaer el acto de reforma *(numeral 2)*, y las restricciones y requisitos formales que deben cumplirse para que su trámite sea exitoso *(numeral 3 e inciso final)*. Vale la pena anotar, además, que en lo que resta del estatuto se precisa que tanto en la reforma de la demanda como en su contestación pueden aportarse elementos de prueba o solicitar su respectiva práctica (*art. 212*); que frente al auto que rechace la reforma de la demanda procede el recurso de apelación (*art. 243.1*), y que el recurso extraordinario de revisión no está sujeto a reforma (*art. 253*).

68. A partir del análisis de los preceptos normativos reseñados y de algunos pronunciamientos de las altas cortes[31] se podría decir que el CPACA regula la reforma de la demanda, al paso que este es un instrumento procesal que garantiza la efectividad del derecho de acceder a la administración de justicia, pues permite que el demandante pueda corregir o enmendar vacíos del escrito inicial y, sobre esa base, aspirar a que la jurisdicción de lo contencioso administrativo se pronuncie de fondo sobre los aspectos fácticos y jurídicos relevantes para la efectividad de sus derechos subjetivos e intereses legítimos.

69. Sin perjuicio de lo anterior, las reglas procesales previstas en el CPACA destacan que la reforma de la demanda tiene límites y que su admisión está sujeta al cumplimiento de específicos requisitos formales. De un lado, no es posible que por su conducto el demandante sustituya la totalidad de los extremos procesales ni de las pretensiones. De otro lado, ante la existencia de nuevas pretensiones, el juez de la causa deberá verificar *(i)* que se hayan cumplido los requisitos de procedibilidad previstos en la ley, y *(ii)* que sobre ellas no haya operado la caducidad. Finalmente, es preciso poner de relieve que, vistas en su conjunto, las exigencias reseñadas tienen por propósito: *(i)* que se respeten los términos del proceso, *(ii)* que por vía de la reforma de la demanda no se eluda la pretermisión de las etapas procesales, y *(iii)* que la reforma de la demanda no suponga una desventaja para la parte demandada ni comporte un desequilibrio entre los extremos del proceso.

70. ***<u>En tercer lugar</u>***, la Corte advierte que el **artículo 93 del CGP** también regula lo relativo a la reforma de la demanda. Su inciso primero dispone que desde la

[31] En lo que refiere a la jurisprudencia del Consejo de Estado, podrían tenerse en cuenta las siguientes providencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Pleno de la Sección Tercera. Sentencia del 25 de mayo de 2016 (rad. 40077); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera (Subsección A). Sentencia del 22 de octubre de 2021 (rad. 66861) y providencia del 10 de junio de 2022 (rad. 67003); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera (Subsección A). Providencia del 10 de junio de 2022 (rad. 67003); y, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 18 de octubre de 2022 (rad. 2022-00255-00). Por otra parte, aunque la Corte no ha hecho prolijos pronunciamientos en lo que refiere a la regulación de la reforma de la demanda en el CPACA, en lo que refiere a la importancia de esta institución, podría tenerse en cuenta lo previsto en las sentencias C-437 de 2013 y T-229 de 2021.

presentación del escrito de demanda y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial el demandante podrá corregir, aclarar o reformar su escrito genitor. Para esos efectos, el estatuto procesal fija unos requisitos que deben cumplirse a cabalidad.[32]

71. Ahora bien, como lo ha manifestado en varias oportunidades esta Corporación, las reglas procesales deben interpretarse de forma sistemática a fin de indagar sobre su real alcance.[33] De ese modo, aun cuando el artículo 93 del CGP define las pautas formales que deben seguirse para la reforma de la demanda, no es el único que da luces sobre la aplicación de este instituto en el régimen procesal general.

72. El numeral 3 del artículo 101 del CGP, relativo a la oportunidad y trámite de las excepciones previas,[34] dispone por ejemplo que cuando la demanda fue objeto de reforma, las excepciones previas propuestas solo serán tramitadas una vez vencido el traslado. Así mismo, el citado artículo advierte que dentro del traslado de la reforma de la demanda el demandado podrá proponer "*nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma.*" Por su parte, el artículo 321 del referido estatuto normativo define los autos proferidos en primera instancia que son susceptibles de ser apelados. Entre estos, el Código hace alusión al auto "*que rechace la demanda,* ***su reforma*** *o la contestación o cualquiera de ellas*".[35]

73. Hay que destacar, por lo demás, que el juez está facultado para admitir la reforma de la demanda previo pronunciamiento acerca de su legalidad. Al punto que si la inadmite o rechaza es porque encontró que el escrito no acreditaba los requisitos exigidos tanto en el artículo 90 como en el artículo 93 del CGP.[36] De esa suerte, la

---

[32] Entre otras cosas, destaca que solo existirá reforma de la demanda en el evento en que haya alteración de las partes, de las pretensiones o de los hechos en que ellas se fundamenten, o cuando se solicite la práctica o se alleguen nuevas pruebas (*numeral 1*). Precisa, al igual que ocurre en la regulación procesal contencioso administrativa, que por su conducto no se podrá sustituir la totalidad de un extremo procesal ni todas las pretensiones formuladas en la demanda (*numeral 2*). De forma análoga prescribe que, para su efectiva presentación, la reforma de la demanda debe ser integrada en un solo escrito (*numeral 3*). Al tiempo que, en caso de presentarse con posterioridad a la notificación del demandado, el auto que la admita será notificado por estado y en él se ordenará correr traslado al demandado por la mitad del término inicial (10 días), que correrá pasados tres días desde la notificación; a menos que en la reforma se incluyan nuevos demandados, pues en este caso la notificación tendrá que ser personal y se correrá traslado en la forma y término señalados para la demanda inicial (20 días) (*numeral 4*). Por último, el artículo 93 del estatuto procesal general especifica, en línea con el numeral anterior, que en el marco del respectivo traslado el nuevo demandante podrá ejercer las mismas facultades que se encuentran previstas para el traslado inicial (*numeral 5*).

[33] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencias C-447 de 2015, C-668 de 2016 y C-559 de 2019.

[34] El artículo 100 del CGP señala que, salvo disposición en contrario, "el demandado el demandado **podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda [y de su reforma]**: / 1. Falta de jurisdicción o de competencia. / 2. Compromiso o cláusula compromisoria. / 3. Inexistencia del demandante o del demandado. / 4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado. / 5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones. / 6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar. / 7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde. / 8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto. / 9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios. / 10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar. / 11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada".

[35] *Cfr*. Numeral 1 del inciso segundo del artículo 321 del CGP. (Énfasis añadido).

[36] *Cfr*. Inciso tercero del artículo 90 del CGP. (Énfasis añadido). No está de más recordar que, según las voces del aludido artículo 90 del CGP, una autoridad judicial puede inadmitir la demanda (y, como se dijo, también su reforma) en los siguientes casos: "*1. Cuando no reúna los requisitos formales. // 2. Cuando no se acompañen los anexos*

reforma de la demanda está sometida al escrutinio de rigor. A esto último se suma la circunstancia lógica de que, si el artículo 321.1 del CGP permite que el auto que rechace la reforma de la demanda pueda ser objeto de apelación, ello quiere decir que el juez está facultado para proferir tal providencia con fundamento en el referido artículo 90 del CGP, que, dicho sea de paso, señala en qué circunstancias el escrito de demanda puede ser rechazado.[37] Finalmente, es preciso recordar que el CGP prevé circunstancias procesales en las que esta actuación está vedada.[38]

74. Así pues, a la luz de los preceptos normativos reseñados y con base en la jurisprudencia de las altas cortes[39] la Sala debe concluir que, al igual que ocurre con el CPACA, el CGP regula la reforma de la demanda en tanto instrumento procesal que hace efectivo el ejercicio del derecho de acción. Al tenor del estatuto procesal general el demandante puede aspirar a modificar su escrito inicial a fin de que el juez competente se pronuncie sobre la integralidad de sus derechos e intereses. Desde luego, para esos efectos, debe cumplir con determinadas reglas formales, verbigracia, la reforma solo podrá tener lugar desde la presentación del escrito de demanda y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial, al paso que, por su conducto, no es posible sustituir la totalidad de un extremo procesal ni todas las pretensiones formuladas en la demanda.

75. Así mismo, de una interpretación sistemática de las reglas que, sobre la reforma de la demanda, están dispuestas en el CGP, podría decirse que ante la presentación del escrito de reforma el fallador deberá verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 90 del mismo estatuto, particularmente cuando el demandante pretende introducir pretensiones complementarias a las inicialmente expuestas. De igual modo, vale la pena señalar que la autoridad judicial que conozca de la causa deberá valorar las nuevas pretensiones en los mismos términos en que lo hizo con las iniciales, siendo

---

*ordenados por la ley. // 3. Cuando las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales. // 4. Cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante. // 5. Cuando quien formule la demanda carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso. // 6. Cuando no contenga el juramento estimatorio, siendo necesario. // **7. Cuando no se acredite que se agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.***"

[37] El inciso segundo del artículo 90 del CGP dispone que "[e]l juez rechazará la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla".

[38] Así, el artículo 392 del CGP señala que en los procesos verbales sumarios "[e]s inadmisibl[e] la reforma de la demanda." Sobre el particular, hay que decir que en la Sentencia C-179 de 1995 la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 440 del Código de Procedimiento Civil, que contemplaba una regla del mismo tenor. Esa vez la Corporación precisó que, al configurar el proceso, el legislador resolvió prescindir de la garantía de ciertos institutos procesales en aras de la brevedad del trámite, lo cual materializa en todo caso importantes principios como el de economía procesal y el de justicia pronta, efectiva y cumplida. De ahí que tal decisión de política legislativa fuera constitucionalmente admisible. En sentido análogo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha hecho hincapié en que si bien, por regla general, quien promueve una demanda y quiere mejorarla (bien para ampliarla, reducirla o redefinirla) cuenta a su disposición con el instituto procesal previsto en el artículo 93 del CGP, esta potestad también está vedada en lo que concierne a la demanda de casación. Esta, al ser excepcional y extraordinaria, no puede ser objeto de aclaración, corrección, adición o reforma. *Cfr*. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Providencia del 3 de mayo de 2017 (AC2708-2017), radicado número 2008 00152 01.

[39] A este respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencias T-790 de 2010 y T-334 de 2020. Así mismo, remitirse a: Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Providencia del 22 de abril de 2022 (AC1031-2022), radicado número 2017-00157-01; y Sentencia del 18 de agosto de 2016 (SC11444-2016), radicado número 1999-00246-01.

procedente la inadmisión o el rechazo de estas por las razones previstas en el ya citado artículo 90 del CGP. Finalmente, la parte demandada podrá proponer excepciones previas sobre la reforma de la demanda y, al tenor del artículo 321 del estatuto en mención, de ser rechazada la reforma, el demandante podrá apelar la providencia mediante la cual se haya adoptado tal decisión.

76. Esto quiere decir que el estatuto procesal habilita a la parte demandada a controvertir las aspiraciones procesales de su contraparte, incluso aquellas que sobrevengan con ocasión de la reforma de la demanda, lo que garantiza la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas;[40] a lo que se suma que la parte demandante cuenta a su vez con la posibilidad de controvertir las decisiones que, en lo que respecta a la reforma de la demanda, emita el juez de primer grado, cuando considere que erró en su juicio.[41]

77. ***Conclusión***. Vistas así las cosas, es claro que el demandante alegó la existencia de un trato diferenciado a partir de una consideración puramente formal. Mientras el artículo 93 del CGP guarda silencio en lo que refiere al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad para introducir nuevas pretensiones en el escrito de reforma de la demanda, el artículo 173 del CPACA es explícito en prever dicha exigencia. De este hecho el demandante dedujo, sin más, que al imperio del CGP el demandante no tendría que cumplir con los requisitos de procedibilidad, lo que contrasta con lo previsto en el CPACA, por virtud del cual esta carga sí se haría exigible.

78. Desde luego, el actor es certero al dar cuenta de que el artículo 93 del CGP guarda silencio sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad ante la introducción de nuevas pretensiones por conducto de la reforma de la demanda. No obstante, una interpretación sistemática de la norma acusada con otras que hacen parte de la misma codificación lleva a contradecir el anterior aserto y, por esa vía, a minar su certeza.

79. En efecto, de un lado, la Sala constata que, en los términos del CPACA, la reforma de la demanda es un instituto procesal que cuenta con límites precisos y cuya admisión está precedida de específicos requisitos formales. Su ejercicio, por ejemplo, no puede dar pie para que el demandante sustituya la totalidad de los extremos procesales o de las pretensiones objeto de litigio. Al mismo tiempo, ante la existencia de nuevas pretensiones el juez de la causa deberá verificar ***(i)*** **que se hayan cumplido los requisitos de procedibilidad previstos en la ley**, y ***(ii)*** **que sobre ellas no haya operado la caducidad**. Por último, cabría mencionar que el requisito de conciliación extrajudicial se predica de todos los asuntos que, siendo conocidos

[40] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencias C-820 de 2011 y T-656 de 2012.
[41] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia SU-418 de 2019.

por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puedan ser conciliables, a menos que la ley expresamente lo prohíba o expresamente exonere su cumplimiento.[42]

80. De otro lado, la Corte encuentra que la reforma de la demanda, en los términos previstos en el CGP, es también un instrumento procesal que hace efectivo el ejercicio del derecho de acción. Sin embargo, al tenor de su regulación y al igual que ocurre con el CPACA, dicha actuación está sometida a una serie de limitaciones formales. Al rigor del estatuto procesal general, el demandante tampoco puede aspirar a modificar la totalidad de los extremos procesales ni la integralidad de las pretensiones formuladas en el escrito genitor. Así mismo, desde una interpretación sistemática de las reglas sobre esta materia,[43] es preciso recalcar que ante la presentación del escrito de reforma y, por esa vía, la introducción de nuevas pretensiones, el juez de la causa está llamado a verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos tanto en el artículo 93 para la reforma como en el artículo 90 para la admisión, inadmisión o rechazo de la misma.

81. De lo anterior se desprende que, tal como ocurre en el CPACA, el juez de la jurisdicción ordinaria tendrá que valorar que **se haya agotado la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad**,[44] y que **no se haya configurado el fenómeno de la caducidad** respecto de la nueva pretensión, caso en el cual el fallador no tendrá más remedio que rechazar la reforma de la demanda.[45] Nótese, además, que al tenor del artículo 321 del estatuto en mención, de ser rechazada la reforma de la demanda el demandante podrá apelar la providencia mediante la cual se haya adoptado tal decisión, garantía que, dicho sea de paso, también contempla el CPACA.[46]

82. Así las cosas, pese a que el actor propuso un término de comparación que puede ser plausible, fundamentó la desigualdad de trato en una premisa normativa que carece de objetividad, pues no es cierto que la reforma de la demanda en el CGP carezca de límites. Por consiguiente, comoquiera que el cargo por violación del principio de igualdad se desprende de una interpretación de los preceptos que no es objetiva ni atiende a una interpretación armónica y sistemática de los mismos, hasta este punto, la Sala no tiene otro camino que inhibirse de emitir un pronunciamiento de mérito.

---

[42] La afirmación precedente se sustenta en el artículo 161 del CPACA y en el artículo 92 de la Ley 2220 de 2022.
[43] Como se expuso *supra*, la interpretación sistemática de la norma debe contemplar, a lo sumo, lo previsto en los artículos 90 (*sobre la admisión, inadmisión y rechazo de la demanda*), 93 (*sobre la corrección, aclaración y reforma de la demanda*) 101 (*sobre la oportunidad y trámite de las excepciones previas*), 321 (*sobre la procedencia del recurso de apelación contra autos proferidos en primera instancia*) y 369 (*sobre el término de traslado de la demanda*).
[44] *Cfr*. Artículo 90.7 del CGP.
[45] *Cfr*. Inciso segundo del artículo 90 del CGP.
[46] *Cfr*. Artículo 243.1 del CGP.

b) Ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza, especificidad y suficiencia respecto del reproche relativo a la reforma de la demanda en el proceso arbitral

83. Luego de precisar la falta de certeza en la distinción normativa propuesta por el demandante, es preciso realizar una anotación adicional en lo relativo a la falta de certeza, especificidad y suficiencia de un reproche subyacente al aserto principal, previamente analizado. Como quedó expuesto *supra*, el actor puso de presente en su escrito de demanda y en el de corrección que la desigualdad en el trato, suscitada por los preceptos acusados, se predicaba igualmente de los justiciables ante la justicia arbitral, por no existir en este último caso la obligación de satisfacer los requisitos de procedibilidad respecto de la inclusión de nuevas pretensiones en la reforma de la demanda.

84. Sobre el particular, vale recalcar que en este punto el actor no fue certero y específico, y por ende suficiente, a la hora de proponer un auténtico problema de constitucionalidad. Nótese que al emitir esta acusación, el actor perdió de vista las normas aplicables a la reforma de la demanda en el proceso arbitral, y se limitó a sugerir que en este campo debía aplicarse lo previsto en el CGP. Contrario a ello, la Corte advierte que el Estatuto Arbitral contempla reglas de carácter especial que no pueden ser desatendidas.

85. En efecto, el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012[47] dispone que "[n]*otificado el demandado del auto admisorio de la demanda,* ***esta podrá reformarse por una sola vez antes de la iniciación de la audiencia de conciliación prevista en la ley.***" En punto a la interpretación de la citada disposición, el Consejo de Estado ha destacado que, desde una aproximación literal a la misma, esta no solo fija un espacio temporal para surtir tal actuación (*la iniciación de la audiencia de conciliación prevista en la ley*), sino que también destaca un momento procesal a partir del cual dicha actuación puede tener cabida (*la notificación de la demanda*).[48]

86. Por otra parte, el tribunal de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo[49] ha explicado que en aplicación de las reglas previstas en el estatuto arbitral, la reforma de la demanda también está sujeta a precisas reglas de oportunidad procesal. Por esa vía, ante la presentación del escrito de reforma de la demanda el Tribunal de Arbitramento está obligado a verificar el cumplimiento de los requisitos formales. Entre otras cosas, ante la existencia de nuevas pretensiones, deberá cerciorarse de que sobre estas no se haya configurado el fenómeno de la

[47] "Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones."
[48] *Cfr*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera (Subsección C). Sentencia del 30 de julio de 2021 (rad. 2021-00207-01(AC)).
[49] *Cfr*. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera (Subsección B). Sentencia del 20 de septiembre de 2018 (rad. 2017-00069-00). En esta última se trae a colación lo previsto en la materia por la Corte Constitucional en la Sentencia T-790 de 2010.

caducidad, pues en ese evento no habrá otro camino que el rechazo de la reforma de la demanda.

87. Por otro lado, en lo que hace a la conciliación como requisito de procedibilidad, desde una lectura sistemática del estatuto arbitral, y a juzgar por la estructura del proceso, en este caso no se contempla la exigencia de ese tipo de requisitos para dar inicio al trámite arbitral.

88. De un lado, la Ley 1563 de 2012, en su pretensión de "*regular íntegramente la materia de arbitraje*",[50] no consagra requisitos de procedibilidad para iniciar el trámite.[51] De otro lado, el último inciso del artículo 93 de la Ley 2220 de 2022 dispone que "[e]*l trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos no será necesario para efectos de acudir ante tribunales arbitrales encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales*." En sentido análogo la Corte ha manifestado que, con fundamento en el artículo 116 de la Constitución Política, en el arbitraje no se requiere de la conciliación como requisito de procedibilidad. Sin perjuicio de ello, también ha precisado que cuando una entidad pública interviene en el proceso arbitral, "*la ley prevé la realización obligatoria de una audiencia de conciliación antes de la primera audiencia de trámite, al tiempo que las partes o el Ministerio Público pueden solicitar de los tribunales de arbitramento, en cualquier tiempo antes del Laudo, promover y realizar audiencias de conciliación*".[52]

89. Así las cosas, de lo anterior se desprende razonablemente que ante la existencia de nuevas pretensiones por vía de la reforma de la demanda el árbitro no tendría que escrutar el cumplimiento de requisitos de procedibilidad; lo que no es óbice para que valore la configuración del fenómeno de la caducidad respecto de dichas pretensiones.

90. Al hilo de lo expuesto es preciso destacar. *Primero*, que el aserto según el cual el demandante ante la justicia arbitral puede reformar el escrito genitor sin ningún tipo de control desatiende los presupuestos normativos que guían este tipo de proceso, lo que obra en contra de su certeza. *Segundo*, que el reproche no es específico, puesto que el actor omitió traer a colación las reglas que regulan la reforma de la demanda en el proceso arbitral y perdió de vista las especificidades que, a este respecto, contempla la legislación en vigor. Entre otras cosas, habría que destacar que en el campo de la justicia arbitral: *(i)* existe una norma procesal especial que dispensa a los justiciables de agotar el requisito de conciliación prejudicial, enunciado sobre el que, dicho sea de paso, no se propuso ningún reproche; y, *(ii)* que en esta materia no existe ninguna regla de remisión expresa al CGP, por lo que las

---

[50] *Cfr*. Artículo 119 de la Ley 1563 de 2012.
[51] *Cfr*. Artículos 3, 4, 5 y 6 de la Ley 1563 de 2012. Esta tesis ha sido aceptada y defendida por la doctrina. Ver: Cárdenas Mejía, Juan Pablo. *Módulo arbitraje nacional e internacional*. Bogotá D.C.: Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, 2019, p. 82.
[52] *Cfr*. Corte Constitucional. Sentencia C-214 de 2021.

exigencias propias de dicho régimen no pueden ser trasladas, *tout court*, al proceso arbitral. *Tercero* y último, que por todo lo anterior el reproche no es suficiente, pues las afirmaciones del actor, particularmente las esgrimidas en este ámbito, no tienen la capacidad de poner en entredicho la presunción de constitucionalidad de las leyes, derivada del principio democrático, que motive la necesidad de realizar un control jurídico sobre el resultado del acto político del legislador.

91. En ese orden, la Corte deberá declararse **inhibida** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 93 de la Ley 1564 de 2012 (CGP) y 173 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), por ineptitud sustantiva de la demanda. En efecto, el reproche por igualdad propuesto por el demandante no cumple con las exigencias argumentativas exigidas por la Corporación para la configuración de un auténtico cargo de inconstitucionalidad en la materia.

C. Síntesis de la decisión

92. En el presente caso le correspondió a la Corte estudiar la demanda interpuesta por un ciudadano en contra de los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA. Según el actor, y en lo relativo al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad para la inclusión de nuevas pretensiones con ocasión de la reforma de la demanda, tales preceptos son incompatibles con el principio de igualdad (art. 13 CP).

93. Luego de proceder con el análisis de la aptitud sustantiva de la demanda la Corte encontró que esta carece de certeza, especificidad y suficiencia. Por un lado, tras la lectura sistemática de los artículos 173 del CPACA y 93 del CGP, la Corte concluyó que, tanto en uno como en otro caso, si la reforma de la demanda supone la introducción de nuevas pretensiones, el juzgador competente deberá verificar respecto de estas últimas: *(i)* que se haya cumplido con los requisitos de procedibilidad (a menos que la ley expresamente lo exceptúe), y *(ii)* que no haya operado el fenómeno de la caducidad. Lo que da cuenta de que el cargo propuesto por el actor carece de certeza, pues se funda en una interpretación que en realidad no corresponde al contenido normativo objetivo de las disposiciones demandadas y que no atiende en su conjunto las reglas procesales que, en materia de reforma de la demanda, están contenidas en el CGP.

94. Por otro lado, en lo que respecta a la supuesta diferencia de trato existente entre los justiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante la justicia arbitral, la Corte advirtió que el demandante tampoco satisfizo los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Al respecto, la Corte advirtió que el demandante *(i)* desatendió los presupuestos normativos que guían el proceso arbitral y *(ii)* perdió de vista que en este campo: *(a)* existe una norma procesal especial que dispensa a los justiciables de agotar el requisito de conciliación prejudicial y sobre la cual no se propuso ningún reproche, y *(b)* que en esta materia el Estatuto Arbitral no contempla

una regla de remisión expresa al CGP, por lo que las exigencias propias de dicho régimen no pueden ser trasladas, *tout court*, al proceso arbitral.

95. En ese orden, la Corte concluyó que el cargo no satisfizo los requisitos mínimos de carga argumentativa que exige en artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, por lo que, al no ser posible realizar un examen de mérito, profirió una sentencia **inhibitoria**.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse **INHIBIDA** para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 93 de la Ley 1564 de 2012 (*Código General del Proceso*) y 173 de la Ley 1437 de 2011 (*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*), por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Ausente con excusa

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta
Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General