DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Protegido por Habeas Data

Mié 07/07/2021 13:07

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

2 archivos adjuntos (5 MB)

demanda.PDF; CEDULA_copia (2).pdf;

Honorables Magistrados
Corte Constitucional

Protegido por Habeas Data identificado con cédula Protegido por Habeas Data , presento una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 93 de la Ley 1564 de 2012, fundada en las razones expuestas en la demanda anexada en este correo.

Agradezco su amable atención.
Con distinción y respeto,

Protegido por Habeas Data

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 93 de la Ley 1564 de 2012.

Protegido por Habeas Data , identificado con cédula Protegido por Habeas Data , presento por medio de este escrito una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 93 de la Ley 1564 de 2012, por violación **del principio de seguridad jurídica** esencial en un Estado Social de Derecho y previsto en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 83 de la Constitución.

Los dos artículos demandados regulan la figura procesal de la **reforma de la demanda** en el marco de los procesos arbitrales. En estos dos artículos, que son aplicables a todo trámite arbitral, incluyendo aquellos en que el Estado es parte, se permite al demandante reformar la demanda incluso si frente a las nuevas pretensiones que se introduzcan ha operado la caducidad. Esto se debe a que las normas demandadas no prevén ninguna limitación en el sentido de que, para reformar la demanda, las nuevas pretensiones no hayan caducado. Tampoco las sujeta a requisito de procedibilidad alguno.

Los artículos demandados son aplicables a todo trámite arbitral, incluido el trámite arbitral entre convocantes particulares y entidades públicas. Esto quiere decir que, de acuerdo con las normas demandadas, un demandante particular tiene la posibilidad de reformar la demanda para incluir pretensiones caducadas, siempre que haya presentado en tiempo la demanda original. Esta situación es contraria al principio de seguridad jurídica, que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es el objeto de protección de la institución de la caducidad.

Respecto de la importancia constitucional de la caducidad, la Corte Constitucional ha dicho que

> *"El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz"*[1]

[1] Sentencia C-351 de 1994.

Las normas ahora demandadas permiten precisamente la consecuencia nociva indicada por la Corte en esa oportunidad. Permiten a los demandantes introducir nuevas pretensiones a la demanda, sin condicionamientos de ninguna especie. Así, por ejemplo, frente a un medio de control que caduque en una fecha determinada, es posible introducir nuevas pretensiones hasta antes de la iniciación de la audiencia de conciliación.

Tal posibilidad es contraria al principio constitucional de seguridad jurídica. Las normas demandadas, al no prever una limitación relacionada con la caducidad de las nuevas pretensiones, incurren en una **omisión legislativa relativa**, como se sustentará en este escrito.

En contraste con las normas demandadas, el artículo 173 del CPACA establece que *"[f]rente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad"*, condición que incluye la ausencia de caducidad respecto de las nuevas pretensiones, tal como lo ha interpretado el Consejo de Estado[2].

I. NORMA DEMANDADA

LEY 1563 DE 2012

(julio 12)

por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 22.*Reforma de la demanda.* Notificado 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 esta ley.
[...]

LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

[2] Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de unificación del 25 de mayo de 2016, Rad. 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

El Congreso de la República

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.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 83 de la Constitución, los cuales sustentan el **principio constitucional de la seguridad jurídica**.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Sentido de las normas demandadas

Los procesos arbitrales nacionales se rigen por la Sección Primera de la Ley 1563 de 2012. Esta Sección Primera se refiere al arbitraje nacional, el cual puede tener lugar entre particulares o

también puede involucrar a entidades públicas[3]. La Ley 1563 de 2012 no tiene una remisión general a otros ordenamientos procesales para llenar vacíos e interpretar las normas de procedimiento, sino que en algunos aspectos puntuales se refiere al Código de Procedimiento Civil—ahora entendida como una remisión al Código General del Proceso—y en otros al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De esta forma, la Ley 1563 de 2012 se refiere expresamente al CPACA para efectos de:

- Causales de impedimento y recusación de los árbitros y los secretarios, cuando en el arbitraje sea parte una entidad estatal (artículo 16).
- Medidas cautelares (artículo 32).

Al mismo tiempo, la misma Ley 1563 de 2012 remite expresamente al Código de Procedimiento Civil (ahora Código General del Proceso) para otros temas específicos:

- Requisitos de la demanda (artículo 12).
- Amparo de pobreza (artículo 13).
- Impedimentos y recusaciones (artículos 16 y 18).
- Admisión, inadmisión y rechazo de la demanda (artículo 20).
- Determinación de la cuantía de la demanda (artículo 25).
- Régimen probatorio (artículo 31).
- Medidas cautelares (artículo 32).
- Intervención de otras partes y terceros (artículo 37).
- Recurso de revisión (artículo 45).

---

[3] Ver artículos 12 ("[...] Tratándose de procesos en los que es demandada una entidad pública, el centro de arbitraje correspondiente deberá remitir comunicación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, informando de la presentación de la demanda. [...]), 16 ("[...] En los arbitrajes en que sea parte el Estado o alguna de sus entidades [...]"), 32 ("[...] Cuando se trate de procesos arbitrales en que sea parte una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, además de la posibilidad de comisionar a los referidos jueces civiles, el tribunal de arbitraje podrá comisionar al juez administrativo, si lo considera conveniente. [...]"), 46 ("[...] Cuando se trate de recurso de anulación y revisión de laudo arbitrales en los que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, será competente la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. [...]").

Al mismo tiempo, el artículo 1 del Código General del Proceso establece que este es aplicable *"[...] a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes"*.

Lo anterior quiere decir que el Código General del Proceso es generalmente aplicable a los procesos arbitrales, siempre que el tema específico no esté regulado expresamente en otra ley.

En el tema específico de la **reforma de la demanda**, el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 permite reformar la demanda "por una sola vez antes de la iniciación de la audiencia de conciliación prevista en esta ley".

Esta norma, que es aplicable a procesos entre particulares y también a procesos en que sean partes las entidades estatales, permite reformar la demanda libremente y sin ningún condicionamiento, salvo el requisito de que la reforma sea presentada *"antes de la iniciación de la audiencia de conciliación"*.

La norma omite un elemento crucial para ser compatible con la Constitución, que es una previsión sobre la caducidad de las nuevas pretensiones que se incluyan con la reforma de la demanda.

Este vacío podría ser llenado con el Código General del Proceso. Sin embargo, el artículo 93 del Código General del Proceso permite al demandante *"corregir, aclarar o reformar la demanda en cualquier momento, desde su presentación y hasta antes del señalamiento de la audiencia inicial"*. En otras palabras, esta norma tampoco establece un término de caducidad para reformar la demanda.

Esto es especialmente grave porque esta permitido, al reformar la demanda, *"prescindir de algunas [pretensiones] o incluir nuevas"*, sin indicar si las nuevas pretensiones están sujetas al término de caducidad.

En contraste con estas normas, el CPACA sí incluye una condición. El artículo 173 señala expresamente que *"[f]rente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad"*, dentro de los cuales se encuentra, por supuesto, que las nuevas pretensiones no hayan caducado. Así lo interpretó la Sección Tercera del Consejo de Estado en un auto de unificación en el cual, con relación al medio de control de reparación directa, determinó que se debe "verificar el fenómeno procesal de la caducidad respecto de todas las nuevas pretensiones que se eleven en ejercicio del derecho de acción, cuando ello suceda en el marco de la presentación de un escrito de adición de una demanda inicialmente interpuesta"[4].

[4] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de unificación del 25 de mayo de 2016, Rad. 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth ("PRIMERO: UNIFICAR Y ADOPTAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con (i) la necesidad de verificar el fenómeno procesal de la caducidad respecto de todas las nuevas pretensiones que se eleven en ejercicio del derecho de acción, cuando ello suceda en el marco de la presentación de un escrito de adición de una demanda inicialmente interpuesta, y (ii) la exigencia de agotar el requisito de procedibilidad establecido en la ley consistente en la conciliación extrajudicial, tanto respecto

Debido a que no regulan el término de caducidad para las nuevas pretensiones introducidas en la reforma de la demanda, los artículos 22 de la Ley 1563 de 2012 (Estatuto Arbitral) y 93 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), incurren en una **omisión legislativa relativa**, contraria al principio de seguridad jurídica establecido en la Constitución.

Para sustentar este único cargo contra las normas, a continuación se explica que la figura de la caducidad se fundamenta en el principio constitucional de seguridad jurídica (sección 3), se recuerdan los requisitos jurisprudenciales del juicio de omisión legislativa relativa (sección 4) y, finalmente, se sustenta el cargo de omisión legislativa relativa de acuerdo con esos requisitos (sección 5).

2. Importancia constitucional de la caducidad para proteger la seguridad jurídica

La caducidad es *"una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia"*[5].

En la sentencia C-351 de 1994, la Corte declaró exequible la norma sobre caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Según la Corte, *"al establecer términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas de restablecimiento del derecho, el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, ni ninguno otro de la Carta"*. La Corte también afirmó que *"la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia [...]"*.

En la sentencia C-418 de 1994, la Corte estableció que *"el legislador está facultado para establecer no sólo un límite para la interposición de acciones y recursos, tal como lo ha reconocido esta Corporación en varios de sus fallos, sino las causales para su procedencia [...]"*. La Corte agregó que *"la posibilidad de que en cualquier tiempo, o por cualquier causa, se ataquen sentencias firmes, atenta contra la seguridad y la certeza jurídicas"*.

En la sentencia C-115 de 1998, la Corte declaró exequible el término de caducidad de la acción de reparación directa. Afirmó que *"el legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos, tal como sucede en este caso, siempre y cuando aquel resulte razonable"* y que *"la fijación de términos de caducidad responde [...] a la necesidad de otorgar certeza jurídica al accionante y a la comunidad en general, así como para brindarle estabilidad a las situaciones debidamente consolidadas en el tiempo, así como a los actos administrativos no impugnados dentro de las oportunidades legales"*.

---

de las pretensiones de la demanda como en cuanto de aquellas que se formulen mediante un escrito de adición del libelo introductorio, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.")

[5] Sentencia C-832 de 2001.

En la sentencia C-832 de 2001, la Corte declaró exequible el término de caducidad de la acción de repetición, sosteniendo que la caducidad se fundamenta *"en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico"*.

En la sentencia SU-447 de 2011, relacionada con la caducidad de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Corte dijo que

> " la caducidad produce la extinción de derecho a la acción judicial; en el evento que se deje transcurrir los plazos fijados por la ley el derecho termina sin que pueda alegarse excusa para revivirlos. Dichos plazo[s] constituyen soporte fundamental y garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general. Por consiguiente, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado" (subrayado fuera del texto)

En la sentencia SU-282 de 2019, en que se estudió la configuración de la caducidad de una acción de reparación directa, la Corte dijo que *"la caducidad limita el tiempo durante el que las personas pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias con el propósito de resguardar el interés general y la seguridad jurídica"*.

En la sentencia SU-516 de 2019, relacionada con la caducidad de una demanda de pérdida de investidura, la Corte señaló que *"[l]a aplicación de la figura de la caducidad se justifica en la medida en que evita la incertidumbre que podría generarse por la imposibilidad de consolidar situaciones o hechos jurídicos, con la consecuente afectación de la seguridad jurídica y la certeza en cuanto al ejercicio de los derechos se trata"*.

En la sentencia SU-312 de 2020, relacionada con el cómputo de la caducidad de una acción de reparación directa, la Corte dijo que *"es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones judiciales"*.

Por último, en la sentencia T-271 de 2020, la Corte consideró que el establecimiento de un término de caducidad *"no contraría la Constitución, en tanto que no quebranta el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de las víctimas, pues se trata de cargas procesales legítimas orientadas a garantizar el funcionamiento eficiente del sistema de justicia y a evitar la paralización del tráfico jurídico"*.

De acuerdo con la jurisprudencia reseñada, **es imperioso que exista un término de caducidad de las acciones, pues de lo contrario se afectaría la seguridad jurídica.**

La seguridad jurídica es un principio de rango constitucional. Según la sentencia T-502 de 2002:

"3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta.

La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado. En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P. art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo)."

Por otra parte, en la sentencia C-836 de 2001, en la cual se determinó la obligatoriedad del precedente judicial de la Corte Suprema de Justicia, la Corte afirmó que *"la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución"* y que *"[l]a falta de seguridad jurídica de una comunidad conduce a la anarquía y al desorden social, porque los ciudadanos no pueden conocer el contenido de sus derechos y de sus obligaciones"*.

En la sentencia C-250 de 2012, sobre la Ley de Víctimas, la Corte recogió las consideraciones de la sentencia T-502 de 2002 y señaló que *"la seguridad jurídica es un bien jurídico de relevancia constitucional como ha señalado en reiteradas oportunidades la jurisprudencia de este Tribunal"*.

De conformidad con lo expuesto en este apartado:

(1) La seguridad jurídica es un principio constitucional, contenido en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 83 de la Constitución.

(2) El término de caducidad para interponer las acciones judiciales es un instrumento para el logro de la seguridad jurídica. Por lo tanto, es un deber del Legislador prever efectivamente una caducidad para las acciones.

3. Requisitos jurisprudenciales de la omisión legislativa relativa

La Corte Constitucional no es competente para conocer de omisiones legislativas absolutas, pero sí de omisiones legislativas relativas: *"Las que sí pueden ser objeto de estudio por esta vía y, de hecho ya lo han sido, son las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos arriba señalados, de violación al principio de igualdad o al debido proceso"*[6].

En la sentencia C-075 de 2021 se sintetizan los requisitos de los cargos de omisión legislativa relativa:

> *"**34.** Con propósitos metodológicos, para comprobar la existencia de una omisión legislativa relativa esta Corte ha sistematizado las exigencias requeridas para su configuración, estableciendo que ésta se presenta siempre que:*
>
> *(i) Exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo, y que "(a) excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, (b) que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo";*
>
> *(ii) Exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Congreso de la República que resulta omitido, "por (a) los casos excluidos o (b) por la no inclusión del elemento o ingrediente normativo del que carece la norma". Esto, por cuanto sólo se configura una omisión legislativa relativa cuando el legislador incumple una concreta "obligación de hacer" prevista en la Constitución;*
>
> *(iii) La exclusión tácita o expresa de los casos o ingredientes carezca de una razón suficiente, lo cual implica verificar si "el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no hizo parte de un ejercicio caprichoso del legislador, sino, por el contrario, estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el aspecto echado de menos por los demandantes"; y,*
>
> *(iv) La falta de justificación y objetividad de la exclusión genere una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma."*

4. Sustentación del cargo: las normas demandadas incurren en omisión legislativa relativa

A continuación se sustenta el cargo de omisión legislativa relativa, de acuerdo con los requisitos sintetizados en la sentencia C-075 de 2021.

(i) Existen dos normas sobre las cuales se predica el cargo y no incluyen un determinado ingrediente normativo

[6] Sentencia C-543 de 1996.

Las dos normas sobre las cuales se predica el cargo son el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 y el artículo 93 de la Ley 1564 de 2012, que conjuntamente regulan la reforma de la demanda en los procesos arbitrales, incluyendo aquellos en que es parte una entidad estatal. Es decir, no se trata de un cargo de omisión absoluta sino de omisión relativa.

El ingrediente normativo que excluyen es la regulación de la situación en que las nuevas pretensiones, agregadas con la reforma de la demanda, se incluyan luego de transcurrido el término de caducidad. Es decir, cuando se agregan nuevas pretensiones en la reforma de la demanda, las normas acusadas omiten el ingrediente normativo del término de caducidad.

Al guardar silencio sobre esta eventualidad, las normas demandadas permiten a un convocante en un trámite arbitral burlar el término de caducidad al presentar una demanda incompleta, lo cual impide que se produzca la caducidad (artículo 94 CGP), y completarla posteriormente aun cuando ya se haya vencido dicho término.

Como las normas demandadas permiten eliminar pretensiones, modificar pretensiones y adicionar pretensiones, siempre que no se sustituya la totalidad de estas, un convocante en un trámite arbitral tiene la posibilidad de interponer una demanda con una pretensión trivial (ej. condena en costas) y posteriormente agregar todas las pretensiones de fondo siempre que no se haya iniciado la audiencia de conciliación prevista en el Estatuto Arbitral.

Así, la exclusión de una previsión sobre la caducidad de las nuevas pretensiones, permite que se introduzcan tardíamente en un proceso, por la vía de la reforma de la demanda, pretensiones caducadas.

Esta situación es contraria a la Constitución, la cual exige el respeto por el principio de seguridad jurídica y el establecimiento de límites temporales objetivos para la interposición de demandas. Además, genera una desigualdad negativa, ya que pone en desigualdad a las entidades públicas que son demandadas ante la justicia arbitral, respecto de las mismas entidades que son demandadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, al igual que a demandantes en una jurisdicción frente a los demandantes en otra, como se verá en el apartado (iv) de esta sección.

(ii) Existe un deber impuesto directamente por la Constitución que resulta omitido

El deber impuesto por la Constitución consiste en establecer un término de caducidad para las nuevas pretensiones. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reseñada en la sección 3 de este escrito, *"**es imperioso** que exista un término de caducidad de las acciones judiciales"* (negrillas y subrayas añadidas)[7].

Sin la caducidad, se genera una incertidumbre debido a *"la imposibilidad de consolidar situaciones o hechos jurídicos, con la consecuente afectación de la seguridad jurídica y la certeza en cuanto al ejercicio de los derechos se trata"*[8].

[7] Sentencia SU-312 de 2020.
[8] Sentencia SU-516 de 2019.

La jurisprudencia reseñada igualmente establece que la caducidad es un *"soporte fundamental y garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general"*[9].

De acuerdo con lo anterior, no es facultativo sino obligatorio para el Legislador establecer términos de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales, cuando dichas acciones pueden poner en riesgo situaciones jurídicas consolidadas. Dicho término, si bien ha sido establecido en general para los medios de control en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no se encuentra previsto para el caso de la reforma de la demanda en los procesos arbitrales, lo cual permite a cualquier parte convocante burlar astutamente el término de caducidad con la presentación de una demanda incompleta.

(iii) La exclusión del término de caducidad para las nuevas pretensiones incluidas en la reforma de la demanda carece de razón suficiente

No existe una razón suficiente para distinguir la presentación de la demanda, que sí está sujeta a la caducidad, de la adición de pretensiones con la reforma de la demanda, la cual no tiene dicho condicionamiento.

En ambos casos, se pone una pretensión a consideración de la justicia, en ejercicio del derecho de acción. Dicho derecho, en ambos casos, debería estar condicionado a un mismo término objetivo de caducidad. Sin embargo, por la omisión en las normas demandadas, se permite adicionar nuevas pretensiones en la reforma de la demanda, aunque frente a ellas ya haya operado la caducidad.

(iv) La falta de justificación y objetividad genera una desigualdad negativa

Los demandantes particulares y las entidades públicas demandadas quedan puestos en una situación de desigualdad, dependiendo de la jurisdicción ante la cual se esté ejerciendo el respectivo medio de control contra una entidad pública.

En primer lugar, quienes demandan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se sujetan a los términos de caducidad, no solo en la demanda, sino también al reformar la demanda. Esto se debe a que el artículo 173 del CPACA, al tratar el tema de las nuevas pretensiones, dice expresamente que *"[f]rente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad."* Además, para los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el Consejo de Estado ha unificado la jurisprudencia, señalando que la caducidad debe verificarse al admitir la reforma de la demanda[10].

Por ese mismo motivo, las entidades públicas demandadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuentan con la garantía de la caducidad. Transcurrido el término de caducidad, tienen la absoluta certeza de que no responderán a nuevas pretensiones, ni en nuevos procesos ni en procesos existentes.

---

[9] Sentencia SU-447 de 2011.

[10] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de unificación del 25 de mayo de 2016, Rad. 40077, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

En segundo lugar, se encuentran quienes demandan a una entidad pública en la justicia arbitral, debido a la existencia de un pacto arbitral. En este caso, los términos de caducidad solo operan frente a la demanda inicial pero no la reforma de la demanda. Esto se debe a que el artículo 22 de la Ley 1563 de 2012 no dice nada al respecto, y por otra parte el artículo 93 del Código General del Proceso permite expresamente *"incluir nuevas"* pretensiones sin condicionarlas al cumplimiento de requisito de procedibilidad alguno. En este caso, el convocante no se encuentra sujeto al término de caducidad, siempre que lo haya hecho inoperante con la demanda inicial.

En consecuencia, las entidades públicas demandadas en la justicia arbitral, **no** cuentan con la garantía de la caducidad. Aun transcurrido el término de caducidad, **no** tienen la certeza de que no responderán a nuevas pretensiones en los procesos existentes. Al haberse impedido la caducidad mediante la interposición de una demanda incompleta o deficiente, los convocantes pueden luego aprovechar la oportunidad para agregar toda suerte de pretensiones nuevas mediante la reforma de la demanda, aunque dichas pretensiones hayan caducado. No podrían hacer lo mismo si la demanda hubiera sido presentada ante la justicia estatal.

5. Conclusión

La seguridad jurídica es un elemento fundamental del Estado Social de Derecho, y los términos de caducidad son a su vez una parte central de la garantía de seguridad jurídica. Con esta demanda se solicita a la Corte Constitucional emitir una sentencia que impida que, por medio de la reforma de la demanda, se burlen los términos de caducidad de las distintas acciones o medios de control, cuando estas se ejercen por medio de un trámite arbitral.

6. Admisibilidad de la demanda

Por último, en este acápite se aborda la admisibilidad de la demanda. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las razones contenidas en la demanda deben ser *"claras, ciertas, específicas, pertinentes* y *suficientes"*[11].

Las razones de esta demanda son *claras*. En la demanda se presenta una argumentación organizada por premisas de las cuales se deriva una consecuencia. Se empieza por indicar el sentido de las normas demandadas para conocer con precisión el objeto del control constitucional. Luego se recuerda la jurisprudencia sobre el principio de la seguridad jurídica y la importancia de la caducidad para protegerlo, con lo cual se forma la premisa mayor del juicio de constitucionalidad. Se termina con la aplicación concreta de los requisitos del test de la omisión legislativa relativa para mostrar que las normas demandadas son inconstitucionales.

Las razones son *ciertas*. En la sección 1 se explica el sentido de las normas demandadas, por lo cual se demanda el verdadero sentido de estas normas, y no uno hipotético o imaginado por el demandante.

Las razones son *específicas*. El cargo de inconstitucionalidad no es global y abstracto, sino que se dirige concretamente contra la omisión específica de las normas demandadas en prever la un

[11] Sentencia C-1052 de 2001.

término de caducidad para las nuevas pretensiones añadidas en la reforma de la demanda en los procesos arbitrales.

Las razones son *pertinentes*, pues se invocan normas constitucionales, en particular el principio de seguridad jurídica que, según la jurisprudencia constitucional, está contenido transversalmente en los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 83 de la Constitución.

Por último, las razones son *suficientes*, ya que permiten generar una duda sobre la constitucionalidad de las normas demandadas aplicadas en materia arbitral. Esta solo puede ser resuelta declarando que la omisión legislativa relativa, consistente en no haber previsto un término de caducidad para la adición de nuevas pretensiones en la reforma de la demanda en un proceso arbitral, constituye una violación del principio constitucional de seguridad jurídica.

En todo caso, aunque estimo que se cumplen los requisitos para admitir la demanda, solicito respetuosamente aplicar el principio *pro actione*, de acuerdo con el cual, cuando se presenten dudas sobre la aptitud de la demanda, se debe resolver a favor de proferir una decisión de fondo[12].

IV. COMPETENCIA

Es competente la Corte Constitucional para conocer de esta demanda, de acuerdo con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política.

Atentamente,

Protegido por Habeas Data

[12] Sentencia C-048 de 2004. Reiterada en la sentencia C-049 de 2020.