Protegido por Habeas Data

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2022

Doctor
Jorge Enrique Ibáñez Najar
Magistrado Ponente
Corte Constitucional
E. S. D.

REFERENCIA: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 93 del Código General del Proceso y 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

EXPEDIENTE: D-14.886

ASUNTO: Intervención.

Protegido por Habeas Data

Esta intervención se presenta de manera oportuna toda vez que la fijación en lista por parte de la Corte Constitucional se dio el 12 de septiembre de 2022 y se extiende hasta el 23 de septiembre de 2022.

I. NORMA ACUSADA

El actor de la acción constitucional pretende la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 93 del Código General del Proceso (CGP) y 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) de los cuales se desprende, en su criterio, un trato diferenciado de los justiciables que acuden a la jurisdicción ordinaria y a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En palabras del actor, dicho trato diferenciado consiste en que *"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* [éstos] *no se deben cumplir"*[1]. Afirma el actor que mientras que el artículo 173 del CPACA exige de forma expresa para la reforma de la demanda, *"que frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad, no existe una previsión semejante en el artículo 93 del CGP, con lo cual se vulnera el derecho a la igualdad"*. Dicho trato diferenciado es, según el

[1] Memorial de corrección de la demanda de inconstitucionalidad de fecha 23 de agosto de 2022, pg. 3.

Protegido por Habeas Data

actor, *"injustificado e irrazonable"*, pues no obedece a ninguna *"finalidad constitucionalmente importante*". Aun cuando, según el actor, se admitiera en gracia de discusión que la finalidad del trato diferenciado que resulta de las normas objeto de la acción constitucional, fuese la de proteger a las entidades públicas, el medio escogido para lograr dicha finalidad, esto es el de exigir el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad señalados en la ley en caso de reforma de la demanda solamente en los procesos adelantados ante la jurisdicción contencioso administrativa sin realizar esta misma exigencia en caso de reforma de la demanda en los procesos adelantados ante la jurisdicción ordinaria, no constituye una *"medida efectivamente conducente al logro del fin buscado"*, pues según el actor *"(i) en la jurisdicción contencioso administrativa 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"*. Por esta razón el actor estima que el trato diferenciado que se desprende de las disposiciones contenidas en los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA es violatorio del artículo 13 de la Constitución Política.

El actor considera que la omisión, en el artículo 93 del CGP, de la exigencia según la cual "*frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad"*, contenida en el artículo 173 del CPACA es en realidad "*una diferencia fortuita en la redacción de dos normas procesales que fueron redactadas alrededor de la misma época por dos grupos distintos de juristas"*[2]. De esta manera según el actor, mientras que *"los demandados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuentan con la garantía de que se cumplirán todos los requisitos de procedibilidad para cada pretensión, incluyendo las pretensiones nuevas en la demanda reformada, los demandados en la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria no cuentan condicha garantía. Esto permite, por ejemplo, introducir nuevas pretensiones sin agotar el requisito de conciliación o presentar pretensiones caducadas en la reforma de la demanda"*[3].

II. NUESTRO CRITERIO

Consideramos que las normas objeto de la presente acción constitucional no consagran un tratamiento diferenciado de los justiciables que acuden a las jurisdicciones ordinaria y a la contenciosa administrativa en el punto de la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad previstos por la ley en cada materia en la hipótesis de reforma de la demanda. Tampoco permiten dichos textos un tratamiento diferenciado de los justiciables en lo relacionado con la admisibilidad, por la vía de la reforma de la demanda, de pretensiones cuyas acciones hubieren caducado.

En efecto, al igual que el CPACA, el Estatuto Procesal Civil impide la introducción subrepticia al proceso, por la vía de la reforma de la demanda, de pretensiones respecto de las cuales no se hubiere agotado el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial exigido por la ley **(A)**, así como la introducción de pretensiones cuya acción hubiere caducado **(B)**.

---

[2] Memorial de corrección de la demanda de inconstitucionalidad de fecha 23 de agosto de 2022, pg. 2.
[3] Escrito de la demanda de inconstitucionalidad de fecha 13 de julio de 2022, pg. 1.

Protegido por Habeas Data

A. La exigencia por el Estatuto Procesal Civil del cumplimiento, frente a las pretensiones nuevas presentadas en la reforma de la demanda, del requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial.

EL CGP establece los mismos rigurosos controles, ejercidos ya sea por el juez o por el demandado, frente a la demanda inicial y frente a la reforma de ésta.
El Estatuto Procesal Civil obliga al juez a un análisis riguroso no sólo de la demanda sino también de la reforma con el fin de decidir sobre su admisión. El juez civil podrá en efecto, inadmitir la reforma de la demanda por las mismas causales previstas en el artículo 90 del CGP para la demanda. De esta forma, si el juez no encontrare cumplido el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial frente a las pretensiones nuevas deberá inadmitir la reforma de la demanda **(1)**. En caso de falencia del juez en este punto, la ley procesal civil prevé la posibilidad para el demandado de alegar la ausencia de dicho requisito de procedibilidad bien se por la vía del recurso de reposición interpuesto en contra del auto admisorio de la reforma de la demanda, ora por aquella de las excepciones previas interpuestas durante el traslado de la reforma de la demanda **(2)**.

1. **El control de la legalidad del escrito de reforma de la demanda por parte del juez.**

La doctrina colombiana admite sin dificultad la obligación que resulta para el juez, a la luz de los artículos 90, 93 y 321 del CGP, de manifestarse frente a la reforma de la demanda. El profesor Henry Sanabria Santos afirma en efecto que "*presentada la reforma de la demanda, el juez respecto de ella puede adoptar las mismas decisiones que pudo ejercer respecto de la demanda inicial, esto es, podrá admitirla, inadmitirla o rechazarla"*[4].

El Profesor Hernán Fabio López Blanco afirma a su turno que *"dado 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 art. 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"*[5].

Siguiendo el raciocinio del Profesor López Blanco, si bien es cierto que el artículo 93 del CGP no se refiere de forma expresa a la facultad del juez de inadmitir o de rechazar la reforma de la demanda, la referencia expresa que esta norma hace en su numeral 4° al auto admisorio de la reforma[6] supone la necesaria manifestación del juez sobre sobre la legalidad de la reforma de la demanda para lo cual deberá ceñirse a las disposiciones contenidas en el artículo 90 del CGP. Así, en aplicación de lo dispuesto en el inciso 3° del

[4] H. SANABRIA SANTOS, *Derecho Procesal Civil General*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021, p. 489.
[5] H. F. LOPEZ BLANCO, *Código General del Proceso. Parte General*, Dupré Editores, Bogotá, 2019, p. 593.
[6] El num. 4° del art. 93 del CGP señala la forma cómo deberá ser notificado el auto admisorio de la reforma de la demanda dependiendo de si el demandado ya ha sido notificado del auto admisorio de la demanda o no.

Protegido por Habeas Data

artículo 90, el juez deberá declarar inadmisible la reforma cuando ésta no reúna los requisitos formales previstos en el artículo 82, cuando no se acompañen los anexos ordenados por la ley (art. 84), cuando las pretensiones acumuladas no reúnan los requisitos legales (art. 88), cuando el demandante sea incapaz y no actúe por conducto de su representante, cuando quien la presenta carezca de derecho de postulación para adelantar el respectivo proceso, cuando no contenga el juramento estimatorio siendo éste necesario o, cuando no se acredite que se agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, causales de inadmisión previstas todas en los numerales 1° a 7° del inciso 3° del artículo 90 a manera de una lista cerrada o taxativa.

El autor Juan Carlos Naizir Sistac es de este mismo parecer. Afirma el autor que "*habiendo elegido el demandante la posibilidad de modificar las partes fundamentales de la demanda que habían sido previamente calificadas por el juez con su admisión, es coherente que el juez tenga nuevamente la oportunidad de calificar en su integridad la reforma de la demanda presentada. De hecho, en el numeral 4° del artículo 93 del CGP se parte del supuesto que el juez profiere auto admitiendo la reforma de la demanda para continuar con el trámite. Por lo anterior, si el juez tiene la potestad de admitir la reforma de la demanda, igualmente puede decidir inadmitirla o rechazarla dado que no se le puede obligar al juez solamente a admitir todo lo que se le ha presentado en la reforma de la demanda. Sin un pronunciamiento estricto del juez sobre la reforma se echaría a perder el control ejercido cuando admitió la demanda inicialmente presentada y se dejaría al arbitrio del demandante el nuevo contenido de la demanda con la reforma. El juez puede calificar la reforma bien sea admitiéndola, inadmitiéndola o rechazándola por lo que es su deber aplicar los numerales y situaciones planteadas en el artículo 90 del CGP"*[7].

El inciso 4° del artículo 90 establece entonces el trámite que se debe seguir en el caso de la declaración de inadmisión de la reforma de la demanda: de la misma forma que lo hace cuando inadmite la demanda inicial, el juez deberá señalar con precisión los defectos sobre los cuales funda la inadmisión de la reforma para que el demandante los subsane en el término de cinco días, so pena de rechazo. Así, si los defectos son subsanados, el juez deberá admitir la reforma, en caso contrario, la rechazará.

La reforma de la demanda podrá entonces ser inadmitida y posteriormente rechazada a través de auto, en caso de no subsanación de los defectos señalados por el juez, siendo uno de ellos la no acreditación de la conciliación prejudicial como requisito de prejudicialidad. El auto que rechaza la reforma de la demanda es además apelable por disposición expresa del artículo 321 del CGP. La expresa referencia que hace esta norma al auto que rechaza la reforma de la demanda como uno de aquellos susceptibles del recurso de apelación permite establecer sin lugar a duda la voluntad del legislador de exigir al juez un pronunciamiento expreso acerca de la legalidad de la reforma de la demanda. En efecto, tal como lo afirma el Profesor López Blanco *"es elemental concluir que si es apelable el auto que rechaza la*

[7] J. C. NAIZIR SISTAC, "La reforma de la demanda: tres regulaciones en Colombia", en *Derecho procesal colombiano. Tendencias, críticas y propuestas*, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Bogotá, 2017, p. 71.

Protegido por Habeas Data

reforma a la demanda es porque el mismo es susceptible de ser proferido"[8].

Los jueces de la jurisdicción ordinaria ejercen en efecto un riguroso control de la legalidad de la reforma de la demanda. En auto proferido el día 28 de febrero de 2022, la sala civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, confirmó el auto proferido en primera instancia por el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Bogotá en el cual se rechazó la reforma de la demanda por no subsanación dentro del término legal, por parte del demandante, del defecto legal consistente en la no acreditación del agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad frente a la pretensión nueva introducida por el demandante en la reforma de la demanda. En efecto, en la reforma de su demanda, el demandante había sustituido la pretensión principal de su demanda inicial por otra, cambio que, como bien lo había advertido el juez de primera instancia, traía como consecuencia la variación del tipo de procedimiento a seguir. Así, en lugar de pretender como lo había hecho en la demanda inicial que se declarara que *"el demandado había incumplido las obligaciones contraídas en los dos contratos de comodato"* celebrados entre las partes, el demandante buscaba, a través de la reforma de la demanda, que se declararan resueltos por incumplimiento de la demandada los dos contratos de comodato celebrados entre las partes. El juez de conocimiento consideró que esta sustitución de la pretensión principal de la demanda implicaba variar el trámite a través del cual se debía ventilar el conflicto, de suerte que en lugar de seguir el trámite del proceso de restitución de tenencia previsto en el artículo 385 del CGP, se debía seguir el trámite del proceso verbal declarativo. Dado que el demandante consideraba que la medida cautelar de restitución provisional, solicitada por él en la demanda inicial (y decretada), constituía una medida cautelar innominada procedente en los juicios declarativos verbales, el accionante argüía ante el juez de conocimiento que esta situación excluía el agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad. Este argumento fue rechazado por el juez de conocimiento por considerar que la medida cautelar decretada no es una de carácter innominado, sino que, por el contrario, se trata de una medida cautelar propia del proceso de restitución de tenencia. Por esta razón, el juez de primera instancia rechazó la reforma de la demanda, luego de transcurrido el término legal de cinco días sin que el demandante hubiere subsanado el defecto señalado. Apelado el auto de rechazo de la reforma de la demanda, el juez de segunda instancia lo confirmó aduciendo los mismos argumentos del *a quo.* Al desatar la acción de tutela ejercida por el demandante en contra de estos dos despachos judiciales, la sala civil de la Corte Suprema de Justicia estimó que las dos providencias estaban *"soportadas en una apreciación razonable del libelo reformatorio de la demanda inicial a la luz de la ley adjetiva civil aplicable al asunto"* [9].

Estas decisiones proferidas por la jurisdicción ordinaria son prueba del rigor con que los jueces civiles controlan la reforma de la demanda siguiendo los parámetros de los arts 90 y 93 del CGP.

---

[8] H. F. LOPEZ BLANCO, *Código General del Proceso. Parte General*, Dupré Editores, Bogotá, 2019, p. 594.

[9] CSJ, sala de casación civil, STC 4283-2020, MP Álvaro Fernando García Restrepo, radic. n° 11001-02-03-000-2020-01343-00.

Protegido por Habeas Data

El artículo 93 del CGP, cuya declaratoria de inconstitucionalidad pretende el actor, prevé también la oportunidad para que el demandado ejerza un control serio de la legalidad de la reforma de la demanda.

2. El control de la legalidad del escrito de la reforma de la demanda por parte del demandado.

El artículo 93 establece en el numeral 4° que, en caso de reforma posterior a la notificación del auto admisorio de la demanda al demandado, el auto que admita la reforma será notificado por estado y en él se ordenará correr traslado al demandado o a su apoderado por la mitad del término inicial, que correrá pasados tres días desde la notificación. Si se incluyen nuevos demandados, a estos se les notificará personalmente el auto admisorio de la reforma y se les correrá traslado en la forma y por el término señalados para la demanda inicial.

En aplicación del artículo 318 del CGP, durante el término de ejecutoria del auto que admite la reforma de la demanda el demandado podrá interponer recurso de reposición contra ella para solicitar que dicha providencia se revoque en caso de que el juez no hubiere advertido la no acreditación del agotamiento de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad[10]. El demandado podrá así por esta vía poner de presente al juez el defecto de que adolece la reforma cuando en ella se introduce una pretensión nueva o cuando en ella se incluyen demandados nuevos respecto de los cuales no se agotó la conciliación prejudicial siendo esta necesaria. El juez podrá así revocar el auto admisorio de la reforma y en su lugar proferir uno inadmitiéndola con fundamento en el numeral 7° del inciso 3° del artículo 93 del CGP.

De no ejercer el control de la legalidad de la reforma de la demanda por la vía del recurso de reposición contra el auto admisorio, el demandado podrá en todo caso hacerlo durante el término de traslado de la reforma señalado en el numeral 4° del artículo 93 del CGP, término durante el cual podrá ejercer las mismas facultades de las que goza frente a la demanda inicial[11]. 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.

Al igual que el CPACA, el Estatuto Procesal Civil no admite la introducción subrepticia, por la vía de la reforma de la demanda, de pretensiones cuya acción hubiere caducado.

B. El rechazo de plano de la reforma de la demanda cuando ha operado la caducidad de la acción en el Estatuto Procesal Civil.

La lectura sistemática de los artículos 93, 90 y 321 del Código General del Proceso permite

[10] Con fundamento en lo previsto en los arts. 90 inc. 3° num. 7° y 84 num. 5° del CGP.
[11] H. SANABRIA SANTOS, *Derecho Procesal Civil General*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021, p. 489.

Protegido por Habeas Data

concluir que el juez debe 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. En efecto, el inciso 2° del artículo 90 de dicho estatuto normativo ordena al juez rechazar la demanda (y también la reforma de la demanda) cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla. En los dos primeros casos ordenará enviarla con sus anexos al juez que considere competente mientras que en caso de haber operado la caducidad ordenará devolver los anexos sin necesidad de desglose al demandante.

III. SOLICITUD

Por los motivos expuestos, solicitamos que la Corte Constitucional desestime las pretensiones del accionante y declare la constitucionalidad de los artículos 93 del Código General del Proceso y 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues de dichas disposiciones no se desprende un trato diferenciado -inconstitucional- en materia de reforma de la demanda de los justiciables que acceden a la jurisdicción ordinaria y a la jurisdicción contenciosa administrativa. En suma, las normas atacadas no trasgreden el artículo 13 de la Constitución Política.

Del señor magistrado,

Protegido por Habeas Data