

## Radicación demanda de inconstitucionalidad

Guillermo Otálora Lozano <guillermo.otalora@gmail.com>

Mié 13/07/2022 16:18

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

Señores

Secretaría Corte Constitucional

Por medio de la presente radico una demanda de inconstitucionalidad, a la cual adjunto copia de mi cédula de ciudadanía como prueba de mi calidad de ciudadano.

Cordialmente

Guillermo Otálora Lozano

C.C. 1.020.726.845

Bogotá, D.C., 13 de julio de 2022

Honorables Magistradas y Magistrados  
Corte Constitucional  
E. S. D.

**Asunto:** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 93 del Código General del Proceso.

**Guillermo Otálora Lozano**, ciudadano en ejercicio identificado con la cédula de ciudadanía 1.020.726.845, presento a ustedes la siguiente acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 93 del Código General del Proceso, por violación del derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, debido al trato desigual que propicia esta norma respecto de los justiciables ante la jurisdicción ordinaria, en comparación con los justiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) dispone, 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 Código General del Proceso, con lo cual se vulnera el derecho a la igualdad.

En efecto, 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 con dicha garantía. Esto permite, por ejemplo, introducir nuevas pretensiones sin agotar el requisito de conciliación o presentar pretensiones caducadas en la reforma de la demanda.

#### I. NORMA DEMANDADA

**LEY 1564 DE 2012**

*(julio 01)*

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

***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**

Artículo 13 de la Constitución Política.

## **III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA**

### **1. Introducción**

Esta demanda busca que se elimine el trato diferenciado que presenta la norma demandada frente al artículo 173 del CPACA, el cual exige que para las nuevas pretensiones de la reforma de la demanda se hayan cumplido los requisitos de procedibilidad. La norma demandada no exige dicho requisito, y de esa manera otorga 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.

Este trato diferenciado, al igual que los examinados en precedentes recientes de la Corte Constitucional, como la sentencia C-043 de 2021, es inconstitucional.

A continuación se presentarán los principales precedentes de la Corte sobre la materia, en los cuales se explican los parámetros para la realización de un juicio de igualdad respecto de las disparidades en la legislación procesal. Posteriormente se demostrará la inconstitucionalidad de la norma demandada por medio del juicio integrado de igualdad empleado por la Corte en estos precedentes.

## **2. Los tratos diferenciados en la legislación procesal son inconstitucionales cuando carecen de razón suficiente**

El artículo 13 de la Constitución establece lo siguiente:

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.  
[...].”*

Dicha norma contiene un principio general de igualdad, que consiste en *“la igualdad formal, de la igualdad de todos ante la ley, que involucra la supresión de privilegios”*<sup>1</sup>. La igualdad, según lo ha explicado la Corte Constitucional, es un concepto *“relacional”*, es decir, que *“presupone una comparación entre personas o grupos de personas”*<sup>2</sup>. El principio de igualdad *“no exige tratar igual a los diferentes”*<sup>3</sup>, razón por la cual es necesario identificar si los grupos de personas sometidos a tratos diferentes son o no comparables. Según la Corte, *“el rasgo esencial del derecho a la igualdad es que implica un juicio de comparación entre dos personas o grupos de personas”*<sup>4</sup>, y de este se desprenden cuatro mandatos específicos:

*“(i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presentes similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras.”*<sup>5</sup>

Para evaluar la constitucionalidad de una medida a la luz del principio de igualdad, la Corte ha acudido al *“juicio integrado de igualdad”*, el cual consta de dos etapas:

---

<sup>1</sup> Sentencia C-586 de 2016.

<sup>2</sup> Sentencia C-741 de 2003.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Sentencia C-571 de 2017.

<sup>5</sup> Sentencia C-015 de 2014.

*“En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o tertium comparationis, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales.*

*Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios, los cuales se explicarán a continuación.”<sup>6</sup>*

Este juicio ha sido aplicado en relación con la disparidad en la legislación relativa a los procesos judiciales, como se verá a continuación.

En la sentencia C-179 de 1995, la Corte admitió la aplicación del principio de igualdad para evaluar la constitucionalidad de la distinción de tipos de procesos según la cuantía de la demanda. En este caso, el demandante afirmó que la prohibición, en el proceso verbal sumario, de figuras procesales como la reforma de la demanda, la reconvencción, acumulación de procesos, incidentes y otras, vulneraba el derecho a la igualdad al limitar el acceso a la justicia para los demandantes en los procesos de mínima cuantía y los demás señalados por el Código de Procedimiento Civil para ese proceso. La Corte desestimó el cargo con las siguientes consideraciones:

*“Ahora bien, pretender que todos los procesos judiciales sean idénticos, es desconocer precisamente que existen asuntos de naturaleza distinta, que ameritan un trato diferente, ya que no es lo mismo someter a la jurisdicción civil un caso de separación de cuerpos por mutuo consentimiento, en el que no se presenta controversia alguna y, por tanto, no se requiere de la ejecución de ciertas diligencias procesales que si resultan indispensables en otros procesos contenciosos.*

*Recuérdese, que la igualdad matemática o igualitarismo absoluto no existe, pues de ser así se incurriría en desigualdades al no considerarse circunstancias específicas que ameritan tratos distintos. Por tanto, el legislador ante supuestos iguales debe obrar dándoles igual tratamiento y ante hipótesis distintas puede establecer diferencias, obviamente, justificadas y razonables.*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-104 de 2016.

*Es que, contrariamente a lo que piensa el demandante, el derecho de acceso a la justicia no se vulnera por existir distintos procedimientos por razón de la cuantía de la pretensión, sino -más bien- por exigir a personas cuyo patrimonio es mínimo que para hacer efectivo su derecho tengan que acudir a procesos complejos y dilatados, lo que atentaría, precisamente, contra el propio derecho cuya efectividad se pretende.*

*Por que sería transgresor no sólo de la economía procesal y aún de las más elementales razonabilidad y equidad, el hecho de que resulte más gravosa y económicamente significativa la efectividad del derecho que lo que éste patrimonialmente representa.*

*O, atendiendo a otros factores, comprometidos por la duración de un proceso, qué sentido tendría acudir a la justicia para pedir que se ordene al dueño de un edificio que se encuentra en grave deterioro o amenaza ruina, que se ordene derribarlo para evitar daños a los predios vecinos o a las personas, o que se hagan las reparaciones necesarias en caso de que ellas procedan, si el proceso se demora años, y mientras se decide ya se han producido los perjuicios irreparables que se pretende evitar?*

*Es por ello que el legislador atendiendo en algunos casos a la naturaleza de los asuntos y en otros al monto de la pretensión, decidió eliminar ciertos actos procesales, para agilizar el trámite del verbal sumario y el ejecutivo de mínima cuantía, con el fin de que las decisiones fueran más rápidas y oportunas.”<sup>7</sup>*

De acuerdo con lo anterior, la Corte consideró aplicable el artículo 13 de la Constitución y declaró exequible la norma, al considerar que los supuestos de hecho presentados no eran comparables. Para la Corte, “el legislador ante supuestos iguales debe obrar dándoles igual tratamiento y ante hipótesis distintas puede establecer diferencias, obviamente, justificadas y razonables”, y por lo tanto, debía establecer una diferencia justificada y razonable entre los sujetos justiciables, de acuerdo con la cuantía y naturaleza de las pretensiones, con el fin de evitar infringir el mandato de dar un trato diferente a situaciones diferentes.

En la sentencia C-090 de 2002, la Corte desestimó un cargo de violación del derecho a la igualdad contra la norma del Código Procesal del Trabajo que otorgaba el grado jurisdiccional de consulta a las sentencias de primera instancia adversas al trabajador, al mismo tiempo que el Código Contencioso Administrativo solo contemplaba la consulta para los casos en que las pretensiones adversas al Estado excedían los 300 salarios mínimos. Para el demandante, estas normas discriminaban entre trabajadores oficiales y empleados públicos. La Corte estudió el cargo y lo desestimó, debido a que, en su criterio, “los trabajadores y los empleados del Estado están subjetivamente en situaciones distintas, y corresponde al legislador definir, racional y proporcionalmente, cuándo un servidor público está cobijado por una u otra regulación”<sup>8</sup>.

En la sentencia C-372 de 2011, la Corte declaró inexecutable la norma que aumentaba el interés para recurrir en casación, en el proceso ordinario laboral, de 120 a 220 salarios mínimos. La Corte

---

<sup>7</sup> Sentencia C-179 de 1995.

<sup>8</sup> Sentencia C-090 de 2002.

consideró que la norma contenía una medida regresiva que no había sido justificada adecuadamente, y que sacrificaba los derechos a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y las garantías laborales. Por tal motivo, declaró inexecutable la norma demandada<sup>9</sup>.

En la sentencia C-424 de 2015, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de la misma norma del Código Procesal del Trabajo que otorgaba el grado jurisdiccional de consulta a las sentencias de primera instancia adversas al trabajador, pero ahora por excluir de su alcance a las sentencias de única instancia proferidas en la misma jurisdicción ordinaria laboral. La Corte consideró que existía una diferencia de trato entre *“(i) los trabajadores cuyos negocios jurídicos, por razón de la baja cuantía de las pretensiones, son conocidos por el juez laboral en única instancia; y (ii) aquellos trabajadores cuyos litigios, por razón de una cuantía superior, se tramitan con doble instancia”*<sup>10</sup>. La Corte entendió que se trataba de dos grupos comparables, respecto de los cuales existía un trato desigual: *“desde la perspectiva de los derechos de los trabajadores puede predicarse la existencia de un trato legal diferenciado, al limitar el grado de consulta para uno de los dos grupos iguales, basado en una distinción fáctica radicada en el valor pecuniario de los derechos laborales y de la seguridad social reclamados ante la misma jurisdicción ordinaria”*. De acuerdo con lo anterior, la Corte pasó a verificar si existía una justificación para este trato desigual, para lo cual acudió a un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. Aunque se demostró la existencia de un fin legítimo e importante (descongestión de la jurisdicción ordinaria laboral), así como la conducencia del medio usado para ese fin (limitación del grado de consulta), la Corte encontró que la medida sacrificaba de manera desproporcionada los derechos de los trabajadores, razón por la cual se declaró la constitucionalidad condicionada de la norma<sup>11</sup>.

En la sentencia C-492 de 2016 fue declarada inexecutable la norma del Código Procesal del Trabajo que disponía una sanción para el abogado que no presentara en tiempo la demanda de casación laboral. La Corte encontró que esta medida restringía tres derechos, entre ellos, el de igualdad:

*“Primero, el derecho a la igualdad, pues el derecho positivo asigna consecuencias distintas a una misma conducta realizada por los apoderados judiciales en el marco de los trámites de casación, en función de la instancia jurisdiccional ante la cual actúan. La conducta objeto de la diferenciación es la falta de presentación de la demanda de casación, después de que el recurso ha sido presentado y admitido. Frente a esta misma conducta omisiva, el ordenamiento atribuye un efecto diferenciado, según la instancia ante la cual se litiga: cuando se trata de la Sala Laboral, el efecto jurídico consiste en declarar desierto el recurso, y en imponer al apoderado judicial una multa entre cinco y diez salarios mínimos mensuales; cuando se trata de la Sala Penal o de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, el efecto es meramente procesal, porque se circunscribe a la declaratoria de desierto del recurso.*

---

<sup>9</sup> Sentencia C-372 de 2011.

<sup>10</sup> Sentencia C-424 de 2015.

<sup>11</sup> La Corte resolvió: *“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos examinados, la expresión “Las sentencias de primera instancia” contenida en el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo, entendiéndose que también serán consultadas ante el correspondiente superior funcional, las sentencias de única instancia cuando fueren totalmente adversas a las pretensiones del trabajador, afiliado o beneficiario.”*

*Esta diferenciación genera una mayor carga para los abogados que presentan recursos de casación en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia frente a los que litigan en las otras dos salas. En efecto, mientras para los primeros se prevé una multa cuando han dejado de presentar en tiempo la demanda de casación, después de que han interpuesto el recurso y éste ha sido admitido, con los segundos no sucede lo propio, de modo que cuando incurren en esta misma conducta el efecto jurídico es únicamente la declaratoria de desierta del recurso.*

*Ahora bien. Aunque el derecho positivo radica en el apoderado judicial la obligación de pagar la multa cuando no se presenta en tiempo la demanda de casación, de manera consecencial e indirecta la medida legislativa establece una diferenciación entre los clientes o poderdantes que actúan en las instancias jurisdiccionales laborales, y quienes actúan en las instancias jurisdiccionales civil y penal, porque en últimas, es en estos sujetos en que se radican las consecuencias y los efectos de la diferenciación.*

*Así, cuando el apoderado se abstiene de presentar el recurso a pesar de que eventualmente el fallo judicial pudiera ser controvertido exitosamente mediante la casación, el cliente es que quien asume las consecuencias de un fallo judicial adverso. Por su parte, cuando el abogado presenta el recurso y lo sustenta independientemente de su vocación de prosperidad, se provoca no solo un desgaste infructuoso de la justicia sino también una dilación inútil del proceso judicial en aquellos casos en que el recurso no tiene vocación de prosperidad, que en últimas, perjudica a la persona en cuyo nombre se propone la casación. Y finalmente, cuando el abogado, para proteger los intereses de su cliente interpone el recurso, y eventualmente asume el costo de la sanción pecuniaria cuando posteriormente encuentra que no es viable o que no es conveniente persistir en el mismo, en últimas, el gasto se traslada al poderdante, a manera de costo procesal.*

*En contraste, cuando se inician procesos en las demás instancias jurisdiccionales, el abogado puede desistir libremente del recurso, y en caso de no presentar en tiempo la demanda de casación es únicamente que se declara desierto el recurso.*

*En este orden de ideas, el derecho positivo establece una diferenciación normativa directa entre los abogados que presentan recursos de casación ante la Sala Laboral de la Corte Suprema de justicia y entre los que lo presentan en las demás salas de la referida corporación judicial, que tiene un efecto jurídico adverso en los primeros. De manera indirecta, la diferenciación se establece entre los poderdantes de unos y otros, e igualmente la norma tiene un efecto jurídico adverso en los primeros.”<sup>12</sup>*

Posteriormente, la Corte mencionó la restricción de otros dos derechos (debido proceso y acceso a la administración de justicia) y seguidamente analizó las posibles justificaciones de la medida. Encontró la Corte que la medida, si bien tenía un fin legítimo, no cumplía el requisito de idoneidad, debido a que “la sanción prevista en el precepto demandado es inconsistente con la naturaleza del desgaste procesal objeto de la multa”, y “aunque la norma fue expedida con el propósito de que los

---

<sup>12</sup> Sentencia C-492 de 2016.



*abogados racionalizaran la utilización del recurso extraordinario de casación y que por esta vía se disminuyera el flujo de ingresos a la Sala Laboral de la Corte Suprema, el efecto probable de la norma demandada es otro”, ya que “la norma no tendría el efecto inhibitorio e intimidatorio esperado, sino únicamente la presentación del recurso, y la posterior presentación del memorial de desistimiento, en caso de que se estime que insistir en el mismo no es viable o conveniente”. La Corte agregó que la medida posiblemente sería contraproducente, ya que*

*“[...] la figura utilizada por el legislador para inducir el decrecimiento en el ingreso de recursos no solo no contribuye eficazmente a este propósito, sino que además, podría generar una mayor carga de trabajo en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. De una parte, en aquellos casos en los que para evitar la imposición de la multa el apoderado judicial presenta la demanda de casación de recursos que no tiene mayor vocación de prosperidad, el deber de la Sala Laboral ya no consiste en declarar desierto el recurso de casación, sino en expedir una sentencia de casación. Y en caso de que el abogado se abstenga de insistir en el recurso y de presentar la demanda de casación, la Sala Laboral debe imponer la multa mediante un acto motivado, y luego resolver los recursos que los abogados sancionados interponen en contra de la decisión sancionatoria, escenario en el cual el examen ya no se limita a verificar el dato objetivo de la falta de presentación de la demanda en el plazo legal, sino a valorar la conducta del profesional y a dosificar la sanción según las circunstancias alegadas por los apoderados judiciales [...]”<sup>13</sup>*

De acuerdo con lo anterior, al configurar un trato diferenciado que no pudo superar el juicio de idoneidad, la medida fue declarada inconstitucional.

Por otra parte, en la sentencia C-493 de 2016 la Corte estudió y posteriormente desestimó un cargo de violación de la igualdad contra la norma que estableció que la apelación en materia laboral debía sustentarse “en el acto de la notificación mediante la sustentación oral estrictamente necesaria”. Según el demandante, esta norma tenía un trato desigual frente a los “usuarios del área penal, ya que si estos últimos lo desean, pueden sustanciar el recurso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del fallo”. La Corte consideró que

*“los supuestos de hecho en los que se funda la sustentación de la apelación en materia penal y laboral, no son asimilables por las siguientes razones: (i) en razón de la especialidad de los asuntos que se ventilan en cada una de dichas jurisdicciones, (ii) porque dentro del amplio margen de configuración del legislador para determinar los recursos, excepciones y términos de cada procedimiento, estableció como eje rector de la jurisdicción laboral el principio de la oralidad -Supra numeral 20- mientras que en la penal con el fin de promover su descongestión implementó la sustentación mixta del recurso -Supra numeral 27- y, (iii) por las características particulares de los derechos de los usuarios, las garantías de la doble instancia en los asuntos penales cuentan con un mayor respaldo constitucional, al ser parte esencial del núcleo fundamental del derecho, mientras que si bien los derechos de los*

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

*trabajadores son mínimos e irrenunciables, los recursos previstos en los asuntos procesales son objeto de una mayor libertad en cuanto a su configuración”<sup>14</sup>.*

De acuerdo con lo anterior, si bien el cargo de violación del principio de igualdad podía ser admitido y estudiado, este fue desestimado porque no se encontró que los dos supuestos de hecho bajo examen fueran comparables sino que, por el contrario, existían diferencias relevantes entre los dos grupos de personas siendo comparados que permitían prever para estos tratos diferenciados.

En la sentencia C-053 de 2018, la Corte declaró exequible la norma que contempló el grado de consulta en materia disciplinaria respecto de algunos fallos absolutorios de primera instancia contra miembros de las Fuerzas Militares. La Corte, en primer lugar, estudió la aptitud del cargo y encontró que este había sido planteado adecuadamente, debido a que la demanda *“identifica el patrón de igualdad que somete a consideración de la Corte, lo que permite llevar a cabo una confrontación objetiva entre la ley acusada y la Constitución”<sup>15</sup>*. Sin embargo, encontró que la norma no desconocía el artículo 13 de la Constitución, debido a que *“la diferencia de trato respecto del grado de consulta que se instaura en el artículo 146 de la Ley 836 de 2003 es exequible, en tanto la distinción está constitucionalmente establecida y justificada en la especial función que le es atribuida por el constituyente primario a las Fuerzas Militares, que incluso es diferenciable de la función de la Policía”<sup>16</sup>*.

En la sentencia C-091 de 2018, la Corte admitió la posibilidad de comparar, para efectos de estudiar una violación del artículo 13 de la Constitución, a los justiciables ante la jurisdicción ordinaria y los justiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este caso, admitió y estudió un cargo de violación del principio de igualdad contra las normas del Código Civil y del Código General del Proceso que dispusieron que la excepción de prescripción extintiva debía alegarse y no podía ser declarada por el juez oficiosamente. Según la demanda, estas normas planteaban una desigualdad con el supuesto regulado por el artículo 180 del CPACA que sí permite al juez contencioso administrativo reconocer oficiosamente la prescripción extintiva.

La Corte encontró, en primer lugar, que sí existían dos grupos de personas comparables y respecto de las cuales podía realizarse un análisis de igualdad:

*“[...] la comparación a la luz del principio de igualdad resulta posible por el reconocimiento del justiciable, como sujeto del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (artículo 228 de la Constitución), usuario del servicio público esencial de la administración de justicia (artículo 125 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, 270 de 1996) y titular de una serie de derechos y garantías reconocidas transversalmente, independientemente del cuerpo normativo que se ocupe del asunto, de la especialidad de la materia o de la jurisdicción competente (artículo 29 de la Constitución<sup>[45]</sup>). Estas características comunes predicables del grupo de los justiciables le otorga fundamento a la tendencia a la unidad del derecho procesal que pretende la simplificación en el acceso a la*

---

<sup>14</sup> Sentencia C-493 de 2016.

<sup>15</sup> Sentencia C-053 de 2018.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

*justicia y propende por una tutela judicial efectiva, con prevalencia del fondo, sobre las formas procesales. Si bastara con el establecimiento de diferentes jurisdicciones para excluir el examen del respeto del principio de igualdad en el grupo de los justiciables, se estaría entonces dando una autorización incondicional al legislador para establecer diferencias de trato irrazonables o caprichosas y el principio de igualdad quedaría desdibujado por un examen de primer nivel del criterio o patrón de comparación.”*

En segundo lugar, constató la existencia de un trato diferente entre estos dos grupos:

*“ Respecto de los sujetos de la administración de justicia, mientras que los artículos 282 del CGP y 2513 del CC imponen a quien pretenda beneficiarse de la prescripción, la carga de alegarla en el proceso y, por consiguiente, prohíben al juez su reconocimiento oficioso, el artículo 180 del CPACA impone en el juez la obligación de reconocer la ocurrencia de la prescripción extintiva, incluso si ésta no fue alegada en la contestación de la demanda. De esta descripción surge un trato jurídicamente diferente otorgado por el ordenamiento jurídico a los justiciables, en lo que respecta a la tutela judicial de la prescripción, por el establecimiento de diferentes reglas técnicas al respecto: por una parte, la dispositiva, en lo que concierne a los asuntos regidos por el Código General del Proceso y la inquisitiva, en los asuntos de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*

Así las cosas, la Corte paso al tercer paso, relacionado con la verificación de la razonabilidad del trato diferenciado, para lo cual empleó el juicio leve de proporcionalidad. La Corte verificó que la medida tenía dos finalidades legítimas. Por una parte, *“amparar la autonomía de la voluntad privada de quien podría resultar beneficiado con esta institución y permitirle, si lo considera pertinente, renunciar a la prescripción mediante un acto jurídico abdicativo, cuya voluntad se manifiesta a través del silencio”*, y por otra, *“amparar el interés general que subyace en la protección del patrimonio público que resulta salvaguardado, en los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en razón de la oficiosidad del reconocimiento de este fenómeno”*. Adicionalmente, verificó que la medida era idónea para estos fines. Por lo anterior fue declarada exequible la norma demandada.

Finalmente, en la sentencia C-043 de 2021, la Corte extendió el régimen de las medidas cautelares innominadas del Código General del Proceso al procedimiento ordinario laboral. Al estudiar una demanda contra la norma del Código Procesal del Trabajo que contemplaba únicamente la posibilidad de imponer caución en una audiencia pública, encontró que procedía un juicio de igualdad.

En primer lugar, identificó como grupos comparables a *“los justiciables de la especialidad laboral que solicitan medidas cautelares y los justiciables de la especialidad civil que elevan la misma petición al juez competente.”*<sup>17</sup> La Corte recordó que *“dicho patrón de comparación ya ha sido admitido con anterioridad por la jurisprudencia constitucional”*, y que

---

<sup>17</sup> Sentencia C-043 de 2021.

*“se trata de grupos comparables que se encuentran en una misma situación jurídica y fáctica. Las personas que presentan una demanda laboral cuentan con la posibilidad de solicitar las medidas cautelares previstas en el artículo 37A de la Ley 712 de 2001, ahora demandado. En igual sentido, las personas que presentan una demanda civil también pueden solicitar la imposición de alguna medida cautelar prevista en el artículo 590 del CGP.*

*Tanto los justiciables de la especialidad laboral como la civil tienen derecho de acceso a la administración de justicia y los respectivos procedimientos que usan para hacerlo tienen en común que prevén la figura de la medida cautelar. Ambos pueden hacer uso de esta, pero difieren en su contenido y alcance según se trate del proceso laboral o civil.*

**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. [...]<sup>18</sup>**  
(Énfasis añadido)

En segundo lugar, encontré que *“en materia de medidas cautelares hay un trato diferente basado en la especialidad de la jurisdicción ordinaria a la que se concurre. En este caso, sucede entre quienes acuden a la especialidad laboral y la civil.”*

En tercer lugar, verifiqué si el trato diferenciado se encontraba justificado, para lo cual acudí a un juicio intermedio de razonabilidad. Encontré que la medida perseguía una finalidad constitucionalmente importante, consisten en proteger los derechos de acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva, pero *“la norma demandada no conduce a una protección efectiva y preventiva de otros derechos fundamentales del trabajador que no podrían asegurarse provisionalmente con la caución. Ante tal situación, procesalmente no cumpliría plenamente el propósito para el que fue diseñada, que es salvaguardar los derechos mínimos e irrenunciables de la que es jurisprudencialmente reconocida como la parte más débil la relación laboral.”*<sup>19</sup> Por tal motivo, encontré la existencia de un *“déficit de protección cautelar para los justiciables del proceso laboral”*, por lo cual declaró exequible la norma demandada, pero *“en el entendido que en la jurisdicción ordinaria laboral pueden invocarse las medidas cautelares innominadas previstas en el literal “c”, numeral 1, del artículo 590 del Código General del Proceso.”*

En síntesis, el artículo 13 de la Constitución es aplicable, y ha sido invocado, para determinar la validez constitucional de las diferenciaciones en regulaciones procesales entre distintos regímenes. Cuando la legislación procesal otorga unas ventajas a un grupo de justiciables y no a otro, es posible declarar la inconstitucionalidad de dichas ventajas por violación del principio de igualdad.

De acuerdo con la jurisprudencia que se acaba de resumir, la existencia de distintas jurisdicciones o cuerpos normativos no es per se una razón para descartar de plano la aplicabilidad del principio de igualdad: *“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”*<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Sentencia C-043 de 2021.

De acuerdo con los precedentes que han sido resumidos, a continuación se plantea en concreto el cargo contra el artículo 93 del Código General del Proceso.

### **3. Aplicación del juicio integrado de igualdad**

Siguiendo el orden del análisis planteado por la jurisprudencia más reciente, se hará uso del juicio integrado de igualdad, en el cual primero se presenta el patrón de comparación (sección 3.1), luego el trato diferenciado (sección 3.2) y posteriormente la ausencia de razonabilidad o justificación constitucional de la medida (sección 3.3). En este último paso se empleará el juicio intermedio de razonabilidad, de acuerdo con el precedente fijado por la sentencia C-043 de 2021.

#### **3.1. Patrón de comparación**

En este caso el patrón de comparación está dado, al igual que en las sentencias C-492 de 2016, C-493 de 2016 y C-043 de 2021, por los justiciables en dos jurisdicciones. Por una parte, los justiciables en la jurisdicción ordinaria y arbitral, a quienes les aplica el artículo 93 del Código General del Proceso, y por otra, los justiciables en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a quienes les aplica el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual dispone, para la reforma de la demanda, que *“Frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad”*.

Las personas pertenecientes a ambos grupos son comparables, en la medida en que se trata de personas naturales o jurídicas, o entidades públicas, que acuden a los jueces o árbitros en calidad de demandantes o demandados.

Ahora bien, es posible que existan diferencias relevantes entre un grupo y otro que permita eventualmente otorgar un trato diferenciado. Sin embargo, tales diferencias deben examinarse en el tercer paso, en que se indaga sobre la justificación del trato diferenciado y no en el primer paso, donde solamente se verifica que los dos grupos en principio son comparables.

#### **3.2. Trato diferenciado**

Los justiciables, en caso de ser demandantes, se encuentran sujetos a ciertos requisitos para demandar o para reformar la demanda. Si se trata de demandantes en la jurisdicción ordinaria o arbitral (artículo 93 del CGP), los demandantes pueden *“incluir nuevas”* pretensiones en la reforma de la demanda sin que frente a estas haya sido necesario cumplir los requisitos de procedibilidad.

En cambio, los demandantes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 173 del CPACA) expresamente deben cumplir los requisitos de procedibilidad al incluir nuevas pretensiones. Esto quiere decir, por ejemplo, que para introducir nuevas pretensiones es necesario haber agotado el trámite de conciliación extrajudicial. Quiere decir, igualmente, que frente las nuevas pretensiones no puede haber operado la caducidad, tal como lo ha interpretado el Consejo de Estado, el cual ha señalado que *“la presentación de pretensiones requieren que las mismas sean elevadas en el término*

*establecido para ello por la caducidad de la acción, so pena de que se rechacen al momento de admitirse la demanda o su reforma, o se denieguen cuando se profiera el fallo correspondiente”, e igualmente, que “debe revisarse el cumplimiento del requisito de procedibilidad consistente en el intento de llegar a una conciliación extrajudicial”<sup>21</sup>.*

Por otra parte, 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.

Lo anterior implica una mayor protección al acceso a la justicia para los demandantes en la jurisdicción ordinaria, y a la vez un déficit de protección a la seguridad jurídica para los demandados en esta misma jurisdicción. La disparidad entre los artículos 93 del CGP y 173 del CPACA resulta en un trato desigual entre dos grupos comparables, respecto de las cargas que deben cumplir los demandantes al reformar la demanda. Por tal motivo, procede preguntarse si existe una justificación constitucional para este trato dispar.

### **3.3. Ausencia de justificación constitucional**

La justificación para el trato diferenciado debe examinarse a la luz del juicio de razonabilidad. De acuerdo con los criterios expuestos en la sentencia C-673 de 2001, en este caso debe aplicarse un juicio intermedio. Esto se debe a que, por un lado, el trato diferenciado no emplea un criterio sospechoso y, además, en materia procesal existe un amplio margen de configuración para el legislador<sup>22</sup>. Por lo tanto, no puede aplicarse un juicio estricto. Por otra parte, el trato diferenciado sí contempla la restricción de un derecho fundamental, el acceso a la administración de justicia<sup>23</sup>, así como del principio constitucional de la seguridad jurídica<sup>24</sup>. Por lo tanto, tampoco sería apropiado aplicar el juicio leve.

---

<sup>21</sup> Auto de unificación de 25 de mayo de 2016, Exp. 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077), CP. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>22</sup> Sentencia C-927 de 2000. El legislador tiene “*amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial*”. Reiterada en la sentencia C-203 de 2011.

<sup>23</sup> Sentencia T-799 de 2011: “*El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la norma superior [...] Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley*”.

<sup>24</sup> Sentencia T-502 de 2002: “*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 efecto, los precedentes citados en esta demanda apuntan a la aplicación del juicio intermedio cuando se revisan tratos diferenciados que impactan el acceso a la justicia. La Corte aplicó dicho juicio intermedio en la sentencia C-043 de 2021, en la cual se revisó, y se declaró inconstitucional, la disparidad de trato en la regulación de medidas cautelares en la justicia civil y la justicia laboral.

### **3.3.1. Ausencia de finalidad constitucionalmente importante**

El primer paso del juicio intermedio de razonabilidad consiste en verificar la existencia de un fin que *“no sólo sea legítimo sino también constitucionalmente importante, en razón a que promueve intereses públicos valorados por la Carta o en razón a la magnitud del problema que el legislador busca resolver”*<sup>25</sup>. El trato diferenciado bajo examen no cumple ninguna finalidad. Este parece derivarse simplemente 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<sup>26</sup>.

En gracia de discusión, podría considerarse la posibilidad de que la diferencia de trato busque proporcionar una mayor protección a la seguridad jurídica de las entidades públicas demandadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que a los particulares que son demandados en la jurisdicción ordinaria. Bajo esta óptica, podría eventualmente revisarse la idoneidad de la disparidad de trato en el segundo paso del juicio intermedio de razonabilidad.

### **3.3.2. Medida no efectivamente conducente**

Ahora bien, si se admite en gracia de discusión que el objetivo de la medida es suministrar una mayor garantía de seguridad jurídica a las entidades públicas demandadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la medida carece de idoneidad. Es decir, no es *“efectivamente conducente”*<sup>27</sup> al logro del fin buscado.

Por una parte, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo no solo son demandadas las entidades públicas. También pueden ser demandados los particulares, cuando las demandantes son entidades públicas. Por ejemplo, una entidad pública puede demandar a un contratista particular a través del medio de control de controversias contractuales<sup>28</sup>.

Igualmente, existen casos regidos por el CGP donde una entidad pública puede ser demandada. Tómese como ejemplo que una entidad pública sea demandada en un proceso arbitral, caso en el cual, por disposición expresa del artículo 1 del Código General del Proceso, este es aplicable a *“las*

---

<sup>25</sup> Sentencia C-673 de 2001.

<sup>26</sup> El proyecto de ley que resultó en el CPACA fue elaborado por una comisión del Consejo de Estado, mientras que el proyecto de ley que resultó en el CGP fue elaborado por una comisión conformada por el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

<sup>27</sup> Sentencia C-673 de 2001.

<sup>28</sup> CPACA, artículo 141: *“Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas [...]”*

*actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales”, en todos los asuntos que no estén “expresamente regulados en otras leyes”.*

De esta forma, 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)<sup>29</sup>.

De acuerdo con lo anterior, no existe una justificación suficiente para la disparidad de trato que se presenta entre los justiciables de la jurisdicción ordinaria y los justiciables de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

#### **4. Conclusión**

Como se ha argumentado a lo largo de esta demanda, el artículo 93 del Código General del Proceso contempla un tratamiento diferenciado sin justificación constitucional. Este tratamiento diferenciado favorece a los demandantes y perjudica a los demandados en los procesos regidos por el Código General del Proceso, en comparación con los justiciables en los procesos regidos por el CPACA.

Por las razones expuestas, se solicita la **inexequibilidad** del artículo 93 del CGP.

#### **IV. COMPETENCIA**

Es competente la Corte Constitucional para conocer esta demanda de acuerdo con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, ya que esta se dirige contra una ley de la República.

Atentamente,



Guillermo Otálora Lozano

C.C. 1.020.726.845

[guillermo.otalora@gmail.com](mailto:guillermo.otalora@gmail.com)

---

<sup>29</sup> Sentencia C-741 de 2003: *“La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley.”*