



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiséis (2026)

Acción: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2026-01721-00
Accionante: RAMIRO BEJARANO GUZMÁN
Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,
SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN A

Temas: Procedencia de la reforma de la demanda en las acciones populares. Tutela contra providencia judicial. Concede amparo.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Esta Sala es competente para asumir el conocimiento de la acción de tutela presentada por el actor en contra de la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 333 de 2021 y 799 de 2025, así como el Acuerdo 080 de 2019¹ de la Sala Plena del Consejo de Estado.

Por auto del 6 de marzo del 2026², se admitió la solicitud de amparo de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Tutela

1. El 3 de marzo del 2026³, el señor Ramiro Bejarano Guzmán, actuando en nombre propio, interpuso tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. Con la solicitud de amparo pretende que se le protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, a la defensa y a la igualdad.

2. El accionante le adjudica la transgresión de sus garantías constitucionales

¹ Modificado por el Acuerdo 434 de 2024.

² Índice 5 de Samai. Al respecto, resulta oportuno precisar que se notificó como accionada a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Además, se dispuso la vinculación de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Defensoría del Pueblo y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, esta última en los términos del artículo 610 del Código General del Proceso.

³ Índice 2 de Samai.



a los autos proferidos por la autoridad judicial accionada (i) el 6 de febrero del 2026, mediante el que se rechazó la reforma de la demanda al considerar que es improcedente, y (ii) el 24 de febrero de 2026, a través del que se decidió no reponer la anterior decisión y rechazó por improcedente el recurso de apelación. Ello, al interior de la acción popular identificada con el radicado número 25000-23-41-000-2025-01675-00.

3. En concreto, la parte actora formuló las siguientes pretensiones:

1.- Declarar que los autos del 6 de febrero y 24 de febrero de 2026 de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Rad. 25000234100020250167500), Magistrado ponente doctor LUIS MANUEL LASSO LOZANO, incurrieron en violación de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, el acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

2.- En consecuencia, conceder el amparo solicitado y dejar sin efecto los autos del 6 de febrero y 24 de febrero de 2026 de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Rad. 25000234100020250167500).

3.- Ordenar a la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (Rad. 25000234100020250167500), Magistrado ponente doctor LUIS MANUEL LASSO LOZANO, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas profiera un nuevo auto con base en el cual proceda a admitir la reforma de la demanda de acción popular formulada por RAMIRO BEJARANO GUZMAN contra la Presidencia de la República, radicación No 250000234100020250167500⁴.

1.2. Hechos

4. El actor radicó acción popular contra la Presidencia de la República en aras de proteger los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa, a la seguridad jurídica, a la transparencia del proceso electoral y a la confianza legítima en las instituciones democráticas, dadas las diversas manifestaciones públicas del presidente Gustavo Petro Urrego sobre su desconfianza en el sistema electoral colombiano. La Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda el 22 de octubre del 2025.

5. Mediante escrito del 24 de noviembre del mismo año, la fundación DILO Colombia solicitó su reconocimiento como coadyuvante del demandante⁵.

6. Por medio del auto del 1 de diciembre de 2024, el tribunal administrativo de Cundinamarca negó la solicitud de DILO Colombia, por cuanto esta contenía «nuevos hechos y pruebas», lo que contraviene la naturaleza de la coadyuvancia y vulnera el derecho de defensa de las accionadas.

⁴ Transcripción literal del escrito de tutela, que puede contener errores.

⁵ Índice 00017 de Samai.



7. A raíz de lo anterior, el 9 de diciembre del 2025, la parte actora reformó la demanda, en la cual incluyó los hechos y pruebas presentados por la referida fundación.

8. El tribunal accionado, mediante auto del 6 de febrero del 2026, rechazó por improcedente la reforma de la demanda. Al respecto, adujo que en los artículos 20 a 34 de la Ley 472 de 1998 están reguladas las etapas del procedimiento que deben surtirse en este medio de control, esto es, «admisión, notificación, contestación, audiencia de pacto de cumplimiento, periodo probatorio y sentencia, pero no contemplan la de reforma de la demanda».

9. El 12 de febrero del 2026, el señor Ramiro Bejarano Guzmán presentó recurso de reposición, en subsidio apelación, contra este proveído al considerar que, si bien la reforma no está prevista en la Ley 472 de 1998, se deben aplicar las normas de otros estatutos que lo permiten, máxime cuando no se oponen a la naturaleza y finalidad de la acción popular.

10. El tribunal accionado, a través de auto del 24 de febrero del 2026, confirmó la decisión, dado que la Ley 472 de 1998 es una norma especial, de aplicación prevalente y que cuenta con etapas expresas y determinadas, así como con términos perentorios que deben surtirse dentro de este medio de control. Afirmó que no se desconoce que el artículo 44 de esta norma dispone que en los aspectos no regulados se aplicará el Código Contencioso Administrativo —ahora Ley 1437 del 2011— siempre que no se oponga a la naturaleza y finalidad de la acción popular. Sin embargo, señaló que aceptar la reforma de la demanda es contrario a los principios propios de la acción constitucional, comoquiera que su finalidad es lograr la efectividad y eficacia de un derecho colectivo y que, al admitirla, se extendería en el tiempo una etapa procesal definida en la Ley 472 de 1998.

11. La autoridad judicial cuestionada agregó que no se vulneraron sus derechos fundamentales porque se presume la constitucionalidad de la citada norma y el debido proceso puede regularse a través de diferentes «procedimientos con etapas y figuras diferenciadas que el legislador estimó adecuado en cada tipo de acción».

12. Por otra parte, rechazó por improcedente el recurso de apelación porque solo procede contra la sentencia y el auto que decreta medidas cautelares.

1.3. Sustento de la vulneración

13. El actor expuso que el asunto reviste relevancia constitucional, ya que las decisiones cuestionadas están directamente relacionadas con las garantías procesales que deben observarse dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, máxime cuando se negó la reforma de la



demanda sin que exista una norma que expresamente lo prohíba. Recalcó que el argumento referente a que su admisión extendería en el tiempo el trámite judicial no es justificación constitucional para rechazarla, cuando esta facultad está prevista en todos los procesos ordinarios.

14. Asimismo, sostuvo que los proveídos cuestionados incurrieron en el defecto de **decisión sin motivación** por la «escueta e incompleta motivación que dieron para censurar el trámite de la reforma a la demanda», pues el tribunal accionado se limitó a indicar que esta facultad no está prevista en la Ley 472 de 1998 y que, admitirla, extendería en el tiempo una etapa procesal de la acción popular, lo cual va en contra de lograr la efectividad y eficacia de los derechos e intereses colectivos. Ello desconoce que la finalidad de este medio de control no es pasar por alto los tiempos procesales necesarios para que se ejerzan los derechos de quien lo promueve, sino conseguir su eficacia y efectividad respetando las garantías procesales.

15. De igual manera, agregó que «las motivaciones para sustentar que se debe cercenar una etapa procesal que la ley no niega deberían por lo menos responder a un alto estándar de argumentación, cosa que en este caso no ocurrió [...]. En efecto, fundarse en que reformar una demanda dilata un trámite no es exacto, porque primero se trata de un trámite que no implica demasiado tiempo, y, segundo, porque permitir reformar una demanda evita que otros asuntos que se pretenden incluir en esa reforma den lugar a otro proceso y a que se multiplique el litigio».

16. Indicó que también se incurrió en el **defecto material** porque se realizó una interpretación restrictiva y errónea del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, pues, establece que, en los aspectos no regulados en esta norma se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo, siempre que no se opongan a la naturaleza y finalidad de las acciones populares.

17. Adicionalmente, manifestó que el tribunal accionado parece priorizar la celeridad del trámite sobre otros principios igual de relevantes de la acción popular pues, de acuerdo con la Corte Constitucional, su objeto es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza y vulneración sobre los derechos e intereses colectivos. Por tanto, solo se enfocó en la celeridad, dejando a un lado la eficacia, máxime cuando el primero no puede ser un obstáculo para la protección de los derechos.

18. En ese sentido, sostuvo que la reforma a la demanda está regulada en el artículo 93 del Código General del Proceso y que esta facultad, lejos de oponerse a la finalidad de la acción popular, es una herramienta para materializar la protección integral, la prevalencia del derecho sustancial y la economía procesal. Al respecto, añadió que el juez cuenta con facultades *ultra y extra petita*, razón por la que debe ajustar la etapa de presentación de la demanda para que los



hechos y pruebas queden debidamente planteados, de cara a los derechos e intereses colectivos que se buscan proteger, en virtud del artículo 91 de la Constitución Política.

19. Por último, indicó que se incurrió en **violación directa de la Constitución** porque se transgrede su derecho fundamental al debido proceso al imponerle una barrera procesal que no está prevista en la ley especial, lo que limita desproporcionadamente su capacidad para buscar la protección judicial efectiva de los derechos colectivos dado que, la efectividad implica que se puedan plantear con suficiencia los argumentos y normas relevantes en el caso.

20. Como conclusión, expuso que lo anterior trasgrede, de forma concurrente, sus derechos de acceso a la administración de justicia y a la igualdad. Especialmente, frente a este último, adujo que el tribunal accionado «concibe un trato diferencial para el derecho del ciudadano a reformar las demandas que presente ante la justicia, las cuales por regla general son susceptibles de modificación para incluir o suprimir hechos, pruebas, o pretensiones, prerrogativa que, sin fundamento plausible en la mencionada acción popular se deniega».

1.4. Intervenciones

21. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A** solicitó que se desestimen las pretensiones y se declare improcedente la tutela, toda vez que no supera el requisito de relevancia constitucional al tratarse de una discusión sobre la interpretación legal y/o aplicación de la norma remisorio de la Ley 472 de 1998 al régimen general de la Ley 1437 del 2011, de cara a establecer si es viable o no reformar la demanda en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos.

22. Manifestó que la solicitud de amparo no puede convertirse en una tercera instancia, pues, el actor pretende utilizar la tutela como un recurso de apelación contra el auto que rechazó la reforma, lo que es contrario a la posición del Consejo de Estado relativa a que, en la acción popular, solo son apelables la sentencia y el auto que decreta medidas cautelares. Ello también desconoce que la interpretación adoptada es razonable.

23. También sostuvo que la ausencia de estipulación de esta facultad en la Ley 472 del 1998 no puede interpretarse como un vacío legislativo, sino como un silencio del legislador y que, por tal motivo, la remisión está condicionada a que no se oponga a la naturaleza y finalidad de la acción popular. En ese sentido, señaló que la reforma de la demanda es incompatible con los principios de celeridad, economía y eficacia de este medio de control.

24. Asimismo, afirmó que no se incurrió en ninguna irregularidad procesal porque se presume la constitucionalidad de la Ley 472 de 1998. Agregó que el tutelante pretende indicar que la reforma de la demanda está permitida en todos



los procesos ordinarios, lo que omite el carácter especial de este medio de control y que hay procedimientos especiales, como lo es la tutela y la acción de cumplimiento, que son de naturaleza constitucional, que tampoco consagran la facultad de reformar la demanda y, no por ello, son contrarios al debido proceso. En ese sentido, manifestó que, cuando el legislador ha querido que un proceso especial tenga elementos que se encuentran en el procedimiento general, lo ha regulado de forma expresa, como ocurre en la nulidad electoral.

25. Finalmente, concluyó que no se vulneró el derecho fundamental a la igualdad porque no estableció los términos de comparación de otras situaciones, ni las circunstancias de hecho. Afirmó que, además, se revisaron las decisiones adoptadas por el despacho en lo que respecta a la reforma de la demanda en este medio de control y no se encontró ninguna en la que se hubiera accedido. Así como tampoco se vulneró el derecho al debido proceso, ni de acceso a la administración de justicia porque las decisiones adoptadas se tomaron con fundamento en las normas aplicables y estuvieron debidamente motivadas.

26. El **accionante** presentó memorial en el que se opuso a los argumentos presentados por el tribunal en su contestación, en la que reiteró lo dicho en la solicitud de amparo. Frente a la vulneración del derecho a la igualdad, agregó que el objetivo de su exposición no era que se comparase con los demás casos que ha decidido el mismo despacho, sino con lo resuelto por el Consejo de Estado, quien ha rechazado la reforma de la demanda por extemporaneidad, mas no porque ello sea contrario al objeto de la *litis*, conforme se observa en consulta realizada en ChatGPT.

27. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** solicitó que se declare la improcedencia de la tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva al no tener injerencia alguna sobre las decisiones adoptadas por la autoridad judicial que se cuestionan. De manera subsidiaria, pidió que se nieguen las pretensiones, puesto que la solicitud de amparo se funda en una inconformidad con la interpretación legal sobre la procedencia de la reforma de la demanda de conformidad con la Ley 472 de 1998, por lo que se pretende reabrir el debate legal ya zanjado por el juez natural de la causa, sin que exista una actuación arbitraria que justifique la intervención del juez constitucional.

28. Agregó que no se puede admitir la inclusión de nuevos supuestos fácticos que no se plantearon en la demanda, pero sí en la coadyuvancia, dado que, ello vulnera el debido proceso de las entidades demandadas, pues, se alterarían las condiciones bajo las cuales ejercieron su derecho de defensa. Por tanto, indicó que las decisiones del tribunal accionado de negar la solicitud de coadyuvancia y la reforma de la demanda fueron acertadas.

29. Sobre el particular, destacó que la reforma de la demanda tampoco es procedente porque, de conformidad con el artículo 173 del CPACA, no se agotó el requerimiento previo frente a los nuevos hechos y a la inclusión del interés y



derecho colectivo de la eficiencia institucional. A su juicio, desconocer lo anterior, privaría a la entidad de su derecho de corregir la situación antes de ser sometida a un juicio y se usaría la reforma como un instrumento para omitir el agotamiento del requisito de procedibilidad.

30. Finalmente, añadió que, la reforma del libelo también es improcedente porque se presentó de manera extemporánea pues, se debió formular hasta el 26 de noviembre del 2025 y se presentó el 9 de diciembre de esa anualidad, sin que pueda decirse que el término de diez (10) estaba suspendido porque el expediente estaba al despacho, dado que, con la implementación del sistema SAMAI, los sujetos procesales pueden consultar de manera permanente el expediente digital.

31. La **Registraduría Nacional del Estado Civil** argumentó que existe falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó su desvinculación al no ser la entidad accionada y no haber vulnerado los derechos fundamentales del actor, pues, quien profirió las decisiones judiciales cuestionadas es la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso de nulidad electoral respectivo⁶. Agregó que, se pretende utilizar la tutela como una tercera instancia.

II. CONSIDERACIONES

32. La Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia. Para ello, estudiará lo siguiente: (i) la superación de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; y (ii) los presupuestos establecidos jurisprudencialmente para la configuración del defecto sustantivo.

2.1. Caso concreto

2.1.1. La solicitud de amparo cumple parcialmente los requisitos generales de procedencia de tutela contra providencias judiciales

33. El Consejo de Estado⁷ y la Corte Constitucional⁸ han condicionado la procedencia de las acciones de tutela contra providencias judiciales al cumplimiento de ciertos requisitos generales⁹ y a la configuración de algún

⁶ Se aclara que así lo indicó el vinculado en su contestación, más no es error de la Sala.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 31 de julio de 2012, M.P. María Elizabeth García González, Rad. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01; y, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 05 de agosto de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez, Rad. No. 11001-03-15-000-2012-02201-01.

⁸ Al respecto, ver las siguientes sentencias: SU-111 de 2025; SU-439 de 2024; SU-316 de 2023; SU-388 de 2021; T-461 de 2021; SU-379 de 2019; T-511 de 2017 y C-590 de 2005.

⁹ (i) Legitimación en la causa; (ii) relevancia constitucional; (iii) subsidiariedad; (iv) inmediatez; (v) efecto decisivo de la irregularidad procesal; (vi) identificación razonable de los hechos vulneradores del derecho; y (vii) que la acción de tutela no se dirija contra un fallo de la misma naturaleza, una sentencia de control abstracto de constitucionalidad (v.gr., acción pública de



defecto especial¹⁰ en el que puede incurrir una autoridad judicial. Por tanto, previo a estudiar de fondo el asunto y determinar si se configuran los defectos invocados, la Sala determinará si se superan los presupuestos generales de procedencia.

34. De no observarse el cumplimiento de uno de estos requisitos, se torna improcedente la solicitud de amparo, sin que se analice el fondo del asunto. Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala estudiar si se configura uno o más de los defectos especiales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial.

35. En este caso, esta Sección considera que la solicitud de amparo cumple con todos los requisitos generales de procedencia referidos, como pasa a exponerse.

36. **Legitimación en la causa.** Este presupuesto consiste, de una parte, en que quien promueve la acción sea el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen (activa) y, de otra, en que el accionado sea el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas (pasiva).

37. La Sala advierte que el señor Ramiro Bejarano Guzmán está legitimado en la causa por activa por ser quien promovió el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en el que se dictaron los autos que se reprochan mediante esta vía. Por otro lado, se evidencia que la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca está legitimada en la causa por pasiva al haber proferido las decisiones controvertidas en la presente *litis*.

38. Adicionalmente, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil solicitaron su desvinculación del presente trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva. Sin embargo, se negarán estas peticiones, debido a que les asiste un interés en las resultados del presente trámite constitucional, toda vez que la primera es accionada y la segunda fue vinculada como «entidad administrativa encargada de proteger el derecho o interés colectivo afectado»¹¹ en la acción popular *sub judice*.

inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad) o una sentencia interpretativa proferida por la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz.

¹⁰ (i) Defecto orgánico; (ii) defecto procedimental absoluto; (iii) defecto fáctico; (iv) defecto material o sustantivo; (v) error inducido; (vi) decisión sin motivación; (vii) desconocimiento del precedente judicial; y (viii) violación directa de la Constitución.

¹¹ Ello, de conformidad con el auto admisorio de la demanda del 22 de octubre del 2025 y con decisión del 1 de diciembre del mismo año del proceso ordinario.



39. **Relevancia constitucional.** De conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional¹², la acreditación de este requisito implica verificar: (i) que el actor cumpla con la carga argumentativa que vislumbre la vulneración de sus derechos fundamentales, ya que no basta con la enunciación de estos; (ii) que el debate propuesto no sea exclusivamente legal, pues este trámite no está dispuesto para resolver las inconformidades del actor frente a la decisión judicial; y, (iii) que no se trate de asuntos puramente económicos en los que no se evidencie tensión alguna entre la providencia reprochada y las garantías constitucionales. Lo anterior, teniendo en cuenta que el presente mecanismo se desnaturaliza cuando se pretende reabrir los debates jurídicos zanjados por el juez ordinario de la causa, como si de una instancia adicional se tratase.

40. En este caso, el actor formuló los siguientes cargos contra la providencia objeto de estudio: (i) defecto material; (ii) decisión sin motivación y (iii) violación directa de la Constitución. Adicionalmente, del escrito de oposición a la contestación del tribunal accionado, en relación con la precisión de la afectación del derecho fundamental a la igualdad, esta Sala abstrae que su argumentación apunta al defecto de (iv) desconocimiento del precedente.

41. Primero, frente al defecto de decisión sin motivación, la Corte Constitucional, en sentencia C-590 del 2005, estableció que, este implica «el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional». Sin embargo, este defecto «no se estructura ante cualquier divergencia con el razonamiento del juez, sino, únicamente, cuando su argumentación fue decididamente defectuosa, abiertamente insuficiente o inexistente»¹³.

42. En ese sentido, la Sección encuentra que este defecto no supera la relevancia constitucional, toda vez que requiere como presupuesto para poder analizarlo de fondo que exista una ausencia de motivación o que esta sea abiertamente insuficiente o defectuosa. Ello excluye que mediante este defecto puedan plantearse meras inconformidades con la argumentación esgrimida por las autoridades judiciales, como ocurre en el *sub examine*.

43. Lo anterior, por cuanto es claro que la controversia gira en torno a la divergencia interpretativa —así como su razonabilidad— respecto a la procedencia de la remisión prevista en el 44 de la Ley 472 de 1998, de tal forma que permita o no aplicar la reforma de la demanda en las acciones populares, en los términos de la Ley 1437 de 2011. Entonces, para la Sala, este cargo refleja una inconformidad con la interpretación adoptada y los motivos en los que se sustentó, lo que descarta la relevancia constitucional del cargo.

¹² Sentencia SU-215 de 2022.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-041 de 2018.



44. Segundo, respecto al defecto de desconocimiento de precedente y, por ende, la presunta vulneración del derecho a la igualdad, la Sala precisa que no supera el requisito de relevancia constitucional, porque el actor no cumplió con la carga argumentativa requerida, dado que no expuso en qué consiste la similitud fáctica y jurídica entre los precedentes que citó en relación con el presente caso.

45. Esto, por cuanto en el escrito de tutela se limitó a indicar, de forma general, que con las decisiones adoptadas se daba un trato diferencial sobre el «derecho» a reformar la demanda. Además, en el segundo escrito, sostuvo que la vulneración del derecho a la igualdad se predicaba de la posición del Consejo de Estado de no rechazar la reforma de la demanda por no estar prevista como etapa procesal, sino por extemporaneidad y, en ese sentido, citó una consulta realizada a la aplicación ChatGPT¹⁴. Sin embargo, el accionante no explicó la

¹⁴ «En la jurisprudencia del Consejo de Estado sí existen providencias que han admitido que en la acción popular es posible corregir, aclarar o reformar la demanda, aplicando supletoriamente las reglas procesales generales (CPC o CGP), siempre que no se desconozca la naturaleza del proceso ni la oportunidad procesal.

A continuación le indico algunas providencias relevantes del Consejo de Estado que han tratado o admitido la reforma de la demanda en acciones populares.

1. Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia de 5 de junio de 2003 Exp.: AP-2188

- El Consejo de Estado examinó el trámite de la acción popular y la posibilidad de aplicar normas del procedimiento civil en aspectos no regulados por la Ley 472 de 1998.

- Señaló que, ante vacíos de la Ley 472, pueden aplicarse las reglas procesales generales.

- En ese contexto, se ha aceptado la corrección o reforma de la demanda, siempre que no se afecte el trámite propio de la acción popular. La corporación recordó que la Ley 472 remite supletoriamente al CPC en lo no regulado.

2. Consejo de Estado, Sección Primera Sentencia de 13 de febrero de 2013 Exp.: 15001-23-31-000-2010-01166-01 (AP) En esta providencia se reitera que:

- El proceso de acción popular no se rige estrictamente por el principio dispositivo, sino por uno inquisitivo, que permite al juez impulsar el proceso y adecuar las pretensiones para garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos. A partir de esa lógica procesal, la jurisprudencia ha considerado admisible la corrección o adición de la demanda, si ello contribuye a resolver el conflicto colectivo.

3. Consejo de Estado, Sección Tercera Auto de unificación jurisprudencial Exp.: 66001-23-31-000-2009-00056-01 (40077)

Aunque el caso no es específicamente de acción popular, este auto de unificación sobre reforma de la demanda es relevante porque fijó criterios generales aplicables al contencioso administrativo:

- Es posible agregar nuevas pretensiones, demandantes o demandados mediante reforma de la demanda, pero debe verificarse la caducidad respecto de cada pretensión. Este criterio ha sido utilizado por la jurisprudencia para analizar la oportunidad de reformar demandas en procesos contenciosos, incluidos procesos con trámite especial.

4. Jurisprudencia posterior sobre oportunidad para reformar la demanda

El Consejo de Estado ha reiterado que:

- El demandante puede corregir, aclarar o reformar la demanda desde su presentación y antes de ciertas etapas procesales según las reglas procesales aplicables (por ejemplo, antes de la audiencia inicial o equivalente). Aunque este pronunciamiento se refiere a acción de grupo, la Sala ha utilizado el mismo razonamiento procesal para acciones colectivas reguladas por la Ley 472.

5. Fundamento normativo que utiliza el Consejo de Estado

Las providencias suelen apoyarse en dos ideas:

1. Remisión supletoria al procedimiento civil o La Ley 472 permite aplicar normas procesales generales cuando no contradigan su naturaleza.

2. Principio de prevalencia del derecho sustancial y eficacia de la acción popular, lo que permite flexibilizar aspectos formales del proceso.



igualdad fáctica y jurídica de los casos arrojados por la inteligencia artificial con el *sub examine*. Por ende, ese cargo tampoco no cuenta con la carga argumentativa mínima para ser estudiado de fondo.

46. Tercero, sobre el cargo de violación directa de la Constitución, el máximo Tribunal Constitucional en sentencia SU-259 del 2021¹⁵ reiteró que este defecto se configura en dos supuestos: cuando no se aplicó una disposición constitucional o, cuando la autoridad judicial aplicó disposiciones legales sin tener en cuenta que la Constitución es norma de normas:

De una parte, cuando no se aplica una disposición constitucional en un caso concreto. Ello puede suceder debido a que, por ejemplo, “(a) en la solución del caso se dejó de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional; (b) se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata; y (c) en las decisiones se vulneraron derechos fundamentales y no se tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme con la Constitución (...)”. De otra parte, cuando la autoridad judicial aplica las disposiciones legales sin tener en cuenta que la Constitución es norma de normas, por lo que le otorga preferencia a la aplicación de aquellas sobre estas.

47. En ese orden de ideas, se advierte que este defecto tampoco supera el requisito de la relevancia constitucional, pues, no basta con que en el escrito de tutela se indique que se vulneraron determinados derechos fundamentales, sino que, se debe indicar de manera concreta, cuál es el supuesto jurídico por el cual se configura este yerro, en los términos indicados por la Corte Constitucional, razonamiento que se echa de menos de la solicitud de amparo.

48. Cuarto, respecto del defecto sustantivo esta Sala advierte que se dirige a cuestionar que la autoridad judicial accionada hubiese rechazado la posibilidad de reformar la demanda en el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos. Esto, habida cuenta de que esa garantía procesal, pese a no estar prevista expresamente en la Ley 472 de 1998, tampoco está proscrita legal ni jurisprudencialmente y, por lo demás, tampoco se opone a la naturaleza y finalidad de la acción popular.

49. En esos términos, para la Sección, el debate planteado sí tiene relevancia constitucional. Ciertamente, la discusión propuesta no se limita a una simple inconformidad o a una mera discusión legal o económica, sino que, por el contrario, implica analizar, la razonabilidad de las dos posibles interpretaciones sobre la procedencia de la reforma de la demanda, a saber: (i) rechazarla por improcedente al considerar que no es aplicable la remisión prevista en el artículo

En síntesis: El Consejo de Estado ha considerado procedente la reforma de la demanda en acción popular, principalmente porque:

- La Ley 472 no regula expresamente la figura,
- Pero permite aplicar supletoriamente normas del procedimiento civil,
- Y el trámite de las acciones populares se orienta a garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos».

¹⁵ Ver también C-590 del 2005.



44 de la Ley 472 de 1998, por ser la reforma contraria a la naturaleza y finalidad de la acción popular o, (ii) permitir su ejercicio al considerar que sí se acompasa con su naturaleza y finalidad. Ambas, en términos de determinar el derecho de acción y el ejercicio de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, al debido proceso y de defensa.

50. Por tanto, es necesario determinar si la reforma de la demanda —entendida como una garantía procesal intrínsecamente relacionada con el derecho de acción y la posibilidad de adicionar, modificar, ajustar o corregir hechos, pretensiones del libelo, pruebas y demandados—, es compatible con el trámite de la acción popular.

51. Por ende, se advierte que las razones presentadas por el actor no comportan una simple intención de revivir el debate legal ya zanjado por el juez del trámite ordinario. Así las cosas, de conformidad con lo expuesto y dada la naturaleza del asunto que conoció el juez de lo contencioso-administrativo, el presente litigio reviste relevancia constitucional.

52. **Subsidiariedad.** La parte actora cumplió con este presupuesto, ya que no cuenta con otros mecanismos judiciales ordinarios ni extraordinarios para controvertir las providencias que censura mediante esta vía. Esto, debido a que, en el trámite de la acción popular, no proceden recursos ordinarios distintos a los que ya fueron interpuestos por el actor, a saber: el de reposición contra el auto que le rechazó la reforma de la demanda. Asimismo, tampoco se advierte que los reproches del accionante puedan ser propuestos mediante los recursos extraordinario de revisión¹⁶ o de unificación de jurisprudencia¹⁷. Ello, no solo porque el defecto sustantivo no se enmarca, prima facie, en alguna de las causales para su procedencia, sino también porque las decisiones cuestionadas no corresponden a una sentencia ejecutoriada.

53. **Inmediatez.** La Sala encuentra superado este requisito, puesto que los autos proferidos por la autoridad judicial accionada se profirieron el 6 y 24 de febrero del 2026; y el accionante interpuso la acción el 3 de marzo de esta anualidad. Así, sin que sea necesario constatar la fecha de ejecutoria de las providencias, es evidente que la acción fue ejercida dentro de los seis meses que estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 como plazo razonable para ejercer la acción constitucional.

54. **Naturaleza jurídica de la decisión.** Se supera este presupuesto, ya que las providencias cuestionadas se expidieron al interior del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos. Entonces, las decisiones *sub examine* no corresponden a una decisión de tutela, a un fallo dictado en un proceso de control abstracto de constitucionalidad, y tampoco a una sentencia interpretativa de la Sección de Apelación del Tribunal Especial para la Paz.

¹⁶ Regulado en los artículos 250 y ss. de la Ley 1437 de 2011.

¹⁷ Regulado en los artículos 256 y ss. de la Ley 1437 de 2011.



55. **Identificación razonable de los hechos.** Finalmente, en la solicitud de amparo se presentó una explicación clara y suficiente de los hechos y argumentos por los que la parte actora consideró que se le vulneraron sus derechos fundamentales. Por ende, cumplió con la carga mínima argumentativa sobre las razones por las cuales considera que la autoridad accionada incurrió en una vulneración de las garantías constitucionales.

2.1.2. La providencia cuestionada incurrió en el defecto sustantivo

56. La Corte Constitucional, en sentencia SU-259 del 2021 reiteró que el defecto sustantivo se refiere a la aplicación o interpretación irregular de una norma *infraconstitucional*. En ese sentido, explicó que, una autoridad judicial incurre en este yerro cuando:

(i) La decisión que adoptó tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque: (a) no es pertinente, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o (e) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador [...];

(ii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que realizó en el caso concreto: (a) no se encuentra, *prima facie*, dentro del margen de interpretación razonable, (b) es inaceptable por tratarse de una hermenéutica contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, o (c) no es sistemática por omitir el análisis de otras disposiciones aplicables al asunto [...]¹⁸.

57. Por tanto, enfatizó en que, si bien en principio el juez constitucional no es el llamado a definir la forma correcta de interpretación del derecho, en los anteriores eventos, si le está permitido hacerlo de forma excepcional y deberá declarar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

58. En virtud de lo anterior, la Sala considera que, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en el defecto sustantivo al proferir los autos del 6 y 24 de febrero del 2026, como pasa a explicarse a continuación.

59. La acción popular, prevista en el artículo 88 constitucional, fue desarrollada por la Ley 472 de 1998. Esta ley constituye una norma especial para el trámite del referido medio de control de origen constitucional.

60. El artículo 5 *ibidem* establece los principios que rigen la acción popular. Entre ellos, se destacan especialmente los siguientes: la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, publicidad, economía, celeridad y eficacia, así como también por los principios generales del Código de Procedimiento Civil —hoy

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-354 de 2020.



Código General del Proceso—, siempre que no sean contrarios a su naturaleza. Además, prevé que el juez debe velar por el respeto al debido proceso, a las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

61. En ese sentido, la Ley 472 de 1998 fijó las distintas etapas procesales que deben surtirse dentro de esta acción constitucional, entre ellas, la admisión, notificación, traslado y contestación, el pacto de cumplimiento, el periodo probatorio, los alegatos, la sentencia y sus efectos, los recursos procedentes, las costas, así como las medidas coercitivas, con el objeto proteger los derechos e intereses colectivos. De la regulación de estas etapas, se deriva que, si bien es un medio de control que se promueve para (i) evitar el daño contingente; (ii) hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos; (iii) o, restituir las cosas a su estado anterior cuando sea posible¹⁹, se advierte que es un «verdadero» proceso judicial al compartir las etapas procesales de un trámite ordinario.

62. Ahora bien, pese a que la Ley 472 de 1998 es norma especial y contiene, a grandes rasgos, la regulación del trámite de las acciones popular, en su artículo 44, el legislador consagró una cláusula remisoria a otros códigos procesales (i.e., Código General del Proceso y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), en aquello que no esté regulado y que tampoco se oponga a su naturaleza y finalidad. De acuerdo con dicha disposición:

ARTÍCULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.

63. En ese contexto, la Ley 472 de 1998 no hizo mención sobre la facultad de reformar la demanda en la acción popular. Sin embargo, por la cláusula remisoria, es necesario acudir a la Ley 1437 del 2011, la cual establece en su artículo 173²⁰, de manera expresa, la procedencia de reformar la demanda en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, donde se

¹⁹ Ley 472 de 1998, artículo 2.

²⁰ CPACA, artículo 173: «El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda. De la admisión de la reforma se correrá traslado mediante notificación por estado y por la mitad del término inicial. Sin embargo, si se llama a nuevas personas al proceso, de la admisión de la demanda y de su reforma se les notificará personalmente y se les correrá traslado por el término inicial.

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

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

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



observa que el legislador previó la oportunidad procesal para hacerlo y estableció que, de ella, se correrá traslado mediante estado, por la mitad del término inicial.

64. Siguiendo esa línea, se advierte que la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca fundamentó su decisión, en síntesis, en que: (i) la reforma de la demanda no es aplicable a este medio de control al no estar prevista de manera expresa en la norma especial; y (ii) si bien existe la cláusula supletoria, la reforma no es compatible con la acción popular dado que, ello implica extenderla en el tiempo, lo que contraviene los principios de eficacia, eficiencia y celeridad.

65. No obstante, para la Sala, tal conclusión obedece a una interpretación restrictiva del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, disposición que autoriza la aplicación supletoria de las normas del procedimiento contencioso-administrativo en aquellos aspectos no regulados, siempre que no se opongan a la naturaleza y finalidad de la acción popular.

66. En tal sentido, para la Sala, el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, a pesar de que es una acción constitucional, comparte las etapas de un proceso judicial ordinario, las cuales están debidamente reguladas por la Ley 472 de 1998, como lo es la admisión, notificación, traslado y contestación de la demanda, el pacto de cumplimiento, la etapa probatoria, la presentación de alegatos, la sentencia y los recursos procedentes contra las decisiones adoptadas.

67. Bajo esta perspectiva, la reforma de la demanda es una figura procesal estrechamente vinculada con las garantías del debido proceso, en particular con los derechos de defensa y contradicción de las partes. Ciertamente, como se lee del artículo 173 de la Ley 1437 del 2011, la reforma es una facultad discrecional del demandante y puede ejercerla para adicionar, aclarar o modificar su demanda, dentro de los límites y oportunidades previstos en el ordenamiento jurídico.

68. Por tanto, su procedencia en las acciones populares constituye un pilar fundamental de este medio de control y, permite reafirmar el debido proceso, la igualdad de armas entre las partes y el acceso a la administración de justicia.

69. Adicionalmente, no se advierte que el reconocimiento de esta garantía procesal resulte incompatible con los principios que rigen la acción popular, máxime cuando el propio legislador adoptó medidas para armonizarla con la celeridad de los trámites, como lo es la reducción del término de traslado de la reforma.

70. En ese contexto, aun cuando la disposición normativa admite distintas interpretaciones, la Sala estima que aquella en virtud de la cual la reforma de la demanda es compatible con el trámite de la acción popular resulta más acorde



con la finalidad de este medio de control y con la protección de los derechos fundamentales de las partes. Lo anterior, en la medida en que la negativa absoluta de dicha facultad implica una restricción más intensa de tales garantías, sin que se advierta una justificación suficiente desde el punto de vista constitucional.

71. En ese contexto, la hermenéutica adoptada por la autoridad judicial accionada desborda el margen de interpretación razonable, en la medida en que restringe injustificadamente una garantía procesal que contribuye a la efectividad del derecho sustancial, lo cual configura el defecto sustantivo.

2.2. Conclusión

72. La reforma de la demanda es compatible con la naturaleza y finalidad de la acción popular. Por tanto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, incurrió en el defecto sustantivo al haberla rechazado por improcedente al considerar que esta garantía procesal no estaba prevista en la Ley 472 de 1998 y, no ser aplicable la cláusula supletoria al ser la reforma contraria a la naturaleza y finalidad de la acción popular, interpretación que se considera, *prima facie*, que no está dentro del margen de interpretación razonable, en los términos de la sentencia SU-259 del 2021.

73. En ese orden, se ampararán los derechos fundamentales del actor al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia. Por tanto, se deja sin valor ni efectos el numeral tercero del auto del 6 de febrero del 2026 y, en consecuencia, la decisión del 24 de febrero siguiente.

74. Adicionalmente, se declara la improcedencia de la tutela por falta de relevancia constitucional frente a los defectos de decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, por lo anteriormente expuesto.

75. Finalmente, resulta pertinente precisar que, el amparo acá concedido no implica automáticamente que se admita la reforma de la demanda, sino que se estudie si cumple con los requisitos para su procedencia, en los términos del artículo 173 de la Ley 1437 de 2011, aplicable por disposición del artículo 44 de la Ley 472 de 1998. En ese sentido, se aclara que, si bien el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República argumentó en el presente trámite constitucional que la reforma se presentó extemporáneamente, este es un asunto que debe resolver el juez natural de la causa, en los términos anteriormente expuestos.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



III. FALLA

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y de acceso a la administración de justicia del señor Ramiro Bejarano Guzmán, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR SIN VALOR NI EFECTOS el numeral tercero del auto del 6 de febrero del 2026 y el proveído del 24 de febrero siguiente, dictados por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al interior del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, identificado con el radicado 25000-23-41-000-2025-01675-00. En consecuencia, **ORDENAR** a la autoridad judicial accionada que profiera una decisión de reemplazo, teniendo en cuenta el análisis efectuado por la Sala en esta oportunidad, para lo cual se le concederá el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia.

TERCERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA de la acción de tutela de la referencia respecto de los defectos de decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

CUARTO: NEGAR las solicitudes de desvinculación presentadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes y a los terceros vinculados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: En caso de que no sea impugnada esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión al día siguiente de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado



Accionante: Ramiro Bejarano Guzmán
Accionado: Tribunal Administrativo de Cundinamarca,
Sección Primera, Subsección A
Radicado: 11001-03-15-000-2026-01721-00

Salvamento de voto
GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>