

## Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

Clinica Juridica Med <clinica.juridica@upb.edu.co>

Jue 18/08/2022 20:48

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

CC: Enan Enrique Arrieta Burgos <enan.arrieta@upb.edu.co>; Andres Felipe Duque Pedroza <andresf.duque@upb.edu.co>; Hernan Velez Velez <hernan.velez@upb.edu.co>; Miguel Diez Rugeles <miguel.diez@upb.edu.co>; Carlos Mario Restrepo Pineda <carlos.restrepop@upb.edu.co>; Marco David Camacho Garcia <marco.camacho@upb.edu.co>; Juan Pablo Lopez Agudelo <juan.lopeza@upb.edu.co>; Alejandro Ramirez Velez <alejandro.ramirezve@upb.edu.co>; cmrp@hotmail.com <cmrp@hotmail.com>

Medellín, 18 de agosto de 2022

Oficio CJ-API-392CGP

Honorable Sala Plena  
Corte Constitucional  
Bogotá D.C.  
E.S.D.

**Referencia:** acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

De una parte, nosotros, Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díez Rugeles, Juan Pablo López Agudelo, Marco David Camacho García y Alejandro Ramírez Vélez, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, profesores y estudiantes de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y; de otra parte, Carlos Mario Restrepo Pineda, profesor de la Universidad Autónoma Latinoamericana; actuando en nuestra calidad de ciudadanos colombianos en ejercicio, presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

En forma anexa encontrarán: 1. Demanda de inconstitucionalidad. 2. Copia de la cédula de ciudadanía de los demandantes.

Cordialmente,

Clínica Jurídica  
Grupo de Investigaciones en Derecho - A1  
Grupo de Investigaciones en Sistema y Control Penal - A1  
Facultad de Derecho  
Escuela de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad Pontificia Bolivariana  
[clinica.juridica@upb.edu.co](mailto:clinica.juridica@upb.edu.co), teléfono: +57(4) 4488388, Ext. 14420; 3008143094. Dirección: Circular 1 # 70-01, Medellín

Medellín, 19 de agosto de 2022

Oficio CJ-API-392CGP

Honorable Sala Plena  
Corte Constitucional  
Bogotá D.C.  
E.S.D.

**Referencia:** acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

De una parte, nosotros, Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díez Rugeles, Juan Pablo López Agudelo, Marco David Camacho García y Alejandro Ramírez Vélez, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, profesores y estudiantes de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana y; de otra parte, Carlos Mario Restrepo Pineda, profesor de la Universidad Autónoma Latinoamericana; actuando en nuestra calidad de ciudadanos colombianos en ejercicio, presentamos la siguiente demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

Por razones de orden discursivo, el presente escrito se divide en tres secciones. En la primera sección se transcribe la norma demandada, se hacen explícitas las solicitudes de inconstitucionalidad y se indican las normas constitucionales violadas. En la segunda sección se desarrollan los cargos, comunes y específicos, que delimitan el concepto de la violación en términos claros, suficientes, específicos y pertinentes. En la tercera sección se estudian cuestiones de admisibilidad.

## 1. SECCIÓN PRIMERA. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

### 1.1. Norma demandada

La disposición normativa objeto de esta demanda es el aparte subrayado y en negrillas del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

**LEY 1564 DE 2012**

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**ARTÍCULO 392. TRÁMITE.** *En firme el auto admisorio de la demanda y vencido el término de traslado de la demanda, el juez en una sola audiencia practicará las actividades previstas en los artículos 372 y 373 de este código, en lo pertinente. En el mismo auto en el que el juez cite a la audiencia decretará las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio considere.*

*No podrán decretarse más de dos testimonios por cada hecho, ni las partes podrán formular más de diez (10) preguntas a su contraparte en los interrogatorios.*

*Para la exhibición de los documentos que se solicite el juez librará oficio ordenando que le sean enviados en copia. Para establecer los hechos que puedan ser objeto de inspección judicial que deba realizarse fuera del juzgado, las partes deberán presentar dictamen pericial.*

*En este proceso son inadmisibles la reforma de la demanda, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de terminación del amparo de pobreza y la suspensión de proceso por causa diferente al común acuerdo. **El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda.***

## 1.2. Peticiones

**1.2.1. Petición principal.** Se solicita que la Corte Constitucional declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

**1.2.2. Petición subsidiaria 1.** En caso de no prosperar la petición principal, se solicita que la Corte Constitucional declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “El amparo de pobreza” contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

**1.2.3. Petición subsidiaria 2.** En caso de no prosperar la petición principal, se solicita que la Corte Constitucional declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión “y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

**1.2.4. Petición subsidiaria 3.** En caso de no prosperar la petición principal y ninguna de las subsidiarias de inexecutable, se solicita que la Corte Constitucional declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, en el entendido de que, en todo caso, corresponde al juez tramitar y decidir las solicitudes de recusación y amparo de pobreza que tengan por fundamento hechos sobrevinientes ocurridos con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda.

## 1.3. Normas constitucionales violadas

En primer lugar, en su integridad, el enunciado “El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenido en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, transgrede lo dispuesto en las siguientes normas constitucionales:

- **Preámbulo.** El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico,

democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente (...).

- **Artículo 2 de la Constitución Política de 1991.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
- **Artículo 13 de la Constitución Política de 1991.** 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. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **Artículo 29 de la Constitución Política de 1991.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.
- **Artículo 228 de la Constitución Política de 1991.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.
- **Artículo 229 de la Constitución Política de 1991.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

En segundo lugar, en específico, la expresión “el amparo de pobreza”, contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, al limitar la oportunidad procesal para solicitar el amparo de pobreza, transgrede lo dispuesto en las siguientes normas que integran el bloque de constitucionalidad:

- **Artículo 2 de la Ley 270 de 1996.** El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia. Será de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública. En cada municipio habrá como mínimo un defensor público.

En tercer lugar, en específico, la expresión “y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda”, contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, al limitar la oportunidad procesal para proponer la recusación, transgrede lo dispuesto en las siguientes normas que integran el bloque de constitucionalidad:

- **Artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.** Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter<sup>1</sup>.
- **Artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. (...).

En la siguiente sección, relativa a los cargos y concepto de violación, se desarrollarán los argumentos que sustentan las peticiones de inconstitucionalidad.

## 2. SECCIÓN SEGUNDA. CARGOS Y CONCEPTOS DE LA VIOLACIÓN

La tesis principal de este escrito puede expresarse así: las expresiones acusadas del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 (en adelante CGP), al limitar la oportunidad procesal para promover el amparo de pobreza y la recusación hasta antes del vencimiento del término para contestar la demanda, afectan de forma desproporcionada el debido proceso, la justicia, el acceso a la administración de justicia, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la igualdad. Prohibir la formulación del amparo de pobreza y de la recusación una vez se ha cumplido el término para contestar desconoce que, en razón de hechos sobrevinientes, es posible que la imparcialidad del juez se vea afectada, así como la situación económica de las partes del proceso verbal sumario. En consecuencia, las expresiones demandadas resultan constitucionalmente inadmisibles a la luz del preámbulo y los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política, así como del artículo 2 de la Ley 270 de 1996, el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En las subsecciones 2.1. a 2.3. se analizan, respectivamente, los cargos relativos al debido proceso y la justicia, el acceso a la administración de justicia y el principio de prevalencia del derecho sustancial. En la sección 2.4. se estudia el cargo relativo a la violación del derecho a la igualdad. En la sección 2.5. se propone un juicio de razonabilidad y proporcionalidad para fundamentar que la celeridad procesal, como finalidad del proceso verbal sumario, no justifica restricciones desproporcionadas sobre el debido proceso, la justicia, el acceso a la administración de justicia, el principio de prevalencia del derecho sustancial y la igualdad. En la sección 2.6. se ofrece una conclusión general sobre el concepto de la violación.

### **2.1. CARGO PRIMERO. Violación del derecho al debido proceso y la justicia (Preámbulo y Arts. 1, 2, 29 de la C.P.; Art. 8.1 CADH; Art. 14.1 PIDCyP)**

<sup>1</sup> Sobre la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho de las recusaciones como garantía de imparcialidad del juez pueden verse, entre otras, las siguientes sentencias Palamara Iribarne vs Chile, p. 77; Lori Berenson Mejía vs Perú, Apitz Barbera y otros vs Venezuela.

El núcleo esencial del debido proceso se integra por seis garantías que dotan de dignidad a la justicia<sup>2</sup>:

Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas<sup>3</sup>.

La norma acusada violenta el derecho fundamental al debido proceso por tres razones. En primer lugar, en cuanto a la restricción impuesta sobre la recusación, el artículo 392 del CGP vulnera el derecho a la independencia e imparcialidad del juez. En segundo lugar, en cuanto a la restricción impuesta sobre el amparo de pobreza, el artículo 392 del CGP transgrede el derecho a la jurisdicción. En tercer lugar, ambas restricciones violentan el derecho a la defensa.

### **2.1.1. La restricción procesal sobre la recusación transgrede el principio de independencia e imparcialidad judicial**

La recusación es una institución procesal que busca salvaguardar la independencia e imparcialidad judicial. Esta institución tiene por fundamento el debido proceso:

La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que los atributos de independencia e imparcialidad del funcionario judicial forman parte del debido proceso y, por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 29 de la Constitución, en cuanto proveen a la salvaguarda de tal garantía<sup>4</sup>.

El artículo 392 (parcial) del CGP restringe la oportunidad procesal para recusar al juez hasta antes del vencimiento del término para contestar la demanda. Así, luego de que venza el término para contestar la demanda, las partes, ante cualquier hecho sobreviniente que afecte la imparcialidad judicial y que

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-365 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-341 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.



constituya una causal de recusación de acuerdo con lo establecido en el artículo 141 CGP, carecen de instrumentos procesales para que se garantice la imparcialidad judicial y el debido proceso. Esta restricción hace posible, también, que se profieran decisiones judiciales injustas y contrarias a la efectividad de los derechos ciudadanos, como lo exigen el Preámbulo y el artículo 2 de la Constitución Política.

La afectación del debido proceso se torna aún más preocupante cuando se analizan los tiempos de duración de cada una de las fases del proceso verbal sumario. En el informe de resultados del estudio de tiempos procesales realizado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corporación Excelencia en la Justicia (2016) se observa que, en promedio, las fases de sustanciación y decisión en el proceso verbal sumario se extienden por más tiempo que la fase de admisión<sup>5</sup>. Los procesos verbales sumarios reportaron, entre la radicación de la demanda y su admisión, tiempos que oscilaron entre 1 y 170 días, estableciéndose el promedio nacional de la fase de admisión de los procesos verbales sumarios tramitados por audiencias en 16,3 días corrientes, es decir, en 10 días hábiles de la Rama Judicial<sup>6</sup>. Por su parte, para la fase de sustanciación y decisión, como promedio nacional de duración de la fase se tuvieron 96 días corrientes, dentro de un amplio rango que osciló entre 20 y 410 días corrientes. Al excluirse ciertos procesos del cálculo, se fijó el promedio en 69,4 días corrientes, es decir, en 42 días hábiles de la Rama Judicial<sup>7</sup>. Por ende, prohibir que las partes promuevan recusaciones durante las fases de sustanciación y decisión impone una restricción prolongada sobre el derecho al debido proceso.

### Captura de pantalla 1. Hallazgos y conclusiones del estudio de tiempos procesales. Proceso verbal sumario

**Tabla 47. Estadísticas por región dentro de las dos desviaciones estándar**

REGIÓN	NÚMERO DE PROCESOS	PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MIN	MAX	PERCENTIL 25	PERCENTIL 50	PERCENTIL 75
Andina	26	155,1	100,6	44	475	112	131	187
Bogotá	13	364,5	220,8	67	570	181	412	570
Norte	12	144,7	38,5	47	311	126	133	193
Oriente	10	204,5	160,4	82	448	132	171	202
Pacífica	15	250,5	215,1	58	805	115	163	403
<b>Total Nacional</b>	<b>76</b>	<b>203,3</b>	<b>165,5</b>	<b>44</b>	<b>805</b>	<b>125</b>	<b>149</b>	<b>194</b>

Fuente: Estudio de Tiempos Procesales. Cálculos: CEJ\* Cálculo del promedio en días corrientes.

Así las cosas, el promedio de duración nacional de los procesos sumarios quedó establecido en 203,3 días corrientes lo que equivale a 121 días hábiles de la Rama Judicial. Dato que supera en más del 50% las expectativas del legislador.

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, Resultados del Estudio de Tiempos Procesales, Tomo I (2016), p. 66. Indicadores expresados en días.

<sup>5</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Resultados del Estudio de Tiempos Procesales, Tomo I (2016). Recuperado de [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES\\_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESALES_18122015.pdf/2da294fd-3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0)

<sup>6</sup> Ibíd, p. 65.

<sup>7</sup> Ibíd, p. 131.

No puede perderse de vista que, pese a la celeridad que caracteriza los procesos verbales sumarios, la posibilidad de que el juez dicte sentencia escrita vencido el término de traslado de la demanda es excepcional. Esta potestad sólo puede ser ejercida por la autoridad judicial si no existen pruebas adicionales por decretar y practicar, distintas a las solicitadas en la demanda y su contestación. La regla general, en este tipo de procesos, es que las fases de sustanciación y decisión se prolonguen en el tiempo, con lo cual es factible que ocurran hechos sobrevinientes que afecten la imparcialidad judicial y que constituyan causales de recusación.

Bajo esta misma orientación, consideramos que la restricción que impone el artículo 392 CGP sobre la recusación resulta incompatible a la luz del artículo. 8.1 CADH y 14.1 PIDCyP. En el caso Caso Palamara Iribarne Vs. Chile la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reiteraron, como propiedad esencial del debido proceso, la garantía de imparcialidad judicial:

El derecho a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial es una garantía fundamental del debido proceso. Es decir, se debe garantizar que el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio. La imparcialidad del tribunal implica que sus integrantes no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia. El juez o tribunal debe separarse de una causa sometida a su conocimiento cuando exista algún motivo o duda que vaya en desmedro de la integridad del tribunal como un órgano imparcial. En aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales<sup>8</sup>.

En el Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela expresó, la Corte IDH se refirió a la recusación, desde el punto de vista de la idoneidad de los mecanismos judiciales para controlar la imparcialidad del juez, en los siguientes términos:

El Tribunal considera que la institución de la recusación tiene un doble fin: por un lado actúa como una garantía para las partes en el proceso, y por el otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la Jurisdicción. (...) La recusación no debe ser vista necesariamente como un enjuiciamiento de la rectitud moral del funcionario recusado, sino más bien como una herramienta que brinda confianza a quienes acuden al Estado solicitando la intervención de órganos que deben ser y aparentar ser imparciales<sup>9</sup>.

Es necesario aclarar que la tesis de este cargo no se encamina a sostener que si restringe el uso de la recusación, indefectiblemente, estaremos ante un togado arbitrariamente parcializado. Así también lo resalta la Corte IDH:

En tal sentido, la recusación es un instrumento procesal destinado a proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial y no un elemento constitutivo o definitorio de dicho derecho.

<sup>8</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. p. 77.

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.



En otras palabras, un juez que no pueda ser recusado no necesariamente es -o actuará de forma- parcial, del mismo modo que un juez que puede ser recusado no necesariamente es -o actuará de forma imparcial<sup>10</sup>.

En adición, en este mismo pronunciamiento, la Corte IDH consideró, respecto de Venezuela, que la limitación procesal sobre las recusaciones comportaba un incumplimiento al deber estatal de garantizar el debido proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte concluye que no hay prueba que indique que el Estado haya desconocido el derecho de las víctimas a ser juzgadas por un tribunal imparcial, pero sí está demostrado que su legislación (supra párr. 59) y jurisprudencia (supra párr. 61) les impidieron solicitar que la imparcialidad de su órgano juzgador sea revisada. Dicho de otro modo, no está demostrado el incumplimiento del deber de respeto del derecho, sino la falta de garantía del mismo.

Por todo ello, el Tribunal declara que el Estado no garantizó el derecho de las víctimas a ser juzgadas por un tribunal imparcial, lo que constituye una violación del artículo 8.1 de la Convención en consonancia con los artículos 1.1 y 2 de la misma<sup>11</sup>.

En consecuencia, para cerrar esta sección, si bien reconocemos que la limitación de la recusación consagrada en el artículo 392 CGP no conlleva, necesariamente y en todos los casos, a la parcialidad del juez, sí estimamos que dicha restricción genera una infraprotección del derecho del debido proceso en lo que concierne a la prerrogativa de imparcialidad judicial frente a causales de recusación sobrevinientes.

### **2.1.2. La restricción procesal sobre el amparo de pobreza transgrede el principio de jurisdicción**

Respecto del derecho a la jurisdicción, en la Sentencia C-1083 de 2005, la Corte Constitucional fundamentó su contenido en el derecho fundamental al debido proceso:

El Art. 29 de la Constitución establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” y regula en forma básica este derecho, el cual tiene carácter fundamental, lo que significa que es inherente a toda persona, incluyendo, por la naturaleza y fines del mismo, a las personas jurídicas, y es de aplicación inmediata conforme a lo estatuido en el Art. 85 ibidem. Dicho derecho, en su modalidad judicial, está estrechamente vinculado al derecho de acceso a la administración de justicia, o derecho a la jurisdicción, que contempla el Art. 229 superior y que consiste en la facultad de acudir a la administración de justicia por parte del Estado para la resolución de los conflictos particulares o para la defensa del ordenamiento jurídico. Dicha vinculación se explica por ser el proceso y, en particular, la sentencia que ordinariamente le pone fin, el medio para la concreción del derecho a la jurisdicción<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1083 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

De acuerdo con la Sentencia C-163 de 2019, el derecho a la jurisdicción “*conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo*”<sup>13</sup>.

Dicho esto, la restricción que la norma demandada impone sobre el amparo de pobreza, si bien no anula la posibilidad de que este se solicite en el marco del proceso verbal sumario, sí comporta una limitación desproporcionada en atención a que, en promedio, las fases procesales más extensas, en este tipo de procesos, ocurren con posterioridad al vencimiento del término para la contestación de la demanda. En este orden de ideas, cuando se impide que las partes soliciten el amparo de pobreza luego de esta oportunidad procesal, no solo se le cercena al juez la posibilidad de valorar las circunstancias del caso concreto que motivan la solicitud, sino que, también, se obstaculiza severamente que la parte en condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad pueda acceder a la justicia en condiciones de igualdad. La parte socioeconómicamente vulnerable que solicita el amparo de pobreza lo hace porque carece de recursos para sufragar la asistencia técnica de un profesional en derecho y lo hace, también, para evitar condenas en costas que pueden afectar su mínimo vital. Ante estos riesgos que se buscan cubrir con el amparo de pobreza, la prohibición de su solicitud pone a la parte vulnerable en una situación de desigualdad de armas en términos procesales.

### 2.1.3. Las restricciones procesales sobre la recusación y el amparo de pobreza transgreden el derecho a la defensa

Respecto del derecho a la defensa, la Corte Constitucional, en Sentencia C-163 de 2019, precisó su alcance en los siguientes términos:

Como se indicó, el debido proceso cobija el derecho de defensa. Esta garantía supone la posibilidad de emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y pretender una decisión favorable. En virtud de su contenido, todo ciudadano ha de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su estrategia y posición, así como con la asistencia de un abogado cuando sea necesario, de ser el caso proporcionado por el Estado, si la persona carece de recursos para proveérselo por sí misma. La posibilidad de que toda persona pueda emplear todas las herramientas y mecanismos adecuados para defenderse comporta, además, la facultad procesal de pedir y allegar pruebas, de controvertir las que se aporten en su contra, de formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten<sup>14</sup>.

Así las cosas, la norma demandada transgrede el derecho a la defensa por tres razones.

En primer lugar, el artículo 392 del CGP prohíbe la posibilidad de formular peticiones relacionadas con recusaciones y amparos de pobreza una vez vencido el término para contestar la demanda, pese a que, en razón de hechos sobrevinientes, circunstancias de este tipo podrían configurarse. Prohibir de forma absoluta estas peticiones después del término procesal indicado desplaza la potestad judicial de valorar y decidir casos en los que hechos sobrevinientes podrían presentarse.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera

En segundo lugar, la restricción sobre el amparo de pobreza impide que la parte que carezca de recursos económicos, una vez vencido el término para contestar la demanda, pueda disponer de medios adecuados para sustentar su posición procesal con la asistencia técnica de un abogado o abogada.

En tercer lugar, un juez que pueda ver afectada su imparcialidad ante una causal de recusación sobreviniente, configurada con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda, deja a las partes procesales sin medios jurisdiccionales adecuados para, en el marco del proceso verbal sumario, velar para la garantía efectiva de sus derechos. Denunciar penal o disciplinariamente al juez que entra en causal de recusación, o presentar una acción de tutela en contra de la sentencia que se profiera, no son medios judiciales oportunos para procurar una solución justa al litigio. En síntesis, no hay recursos, no hay acciones judiciales, no hay medidas administrativas a las que puedan acudir las partes de cara a controlar que el juez en curso de una causal de recusación sobreviniente ejerza la administración de justicia de forma imparcial.

## **2.2. CARGO SEGUNDO. Violación del derecho de acceso a la administración de justicia (Art. 229 de la C.P.; Art. 2 de la Ley 270)**

La norma demandada comporta una afectación desproporcionada sobre el derecho de acceso a la administración de justicia. La Corte Constitucional definió el alcance de este derecho así:

[la] posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el 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 las leyes<sup>15</sup>

De esta definición se desprende que no hay un adecuado acceso a la administración de justicia si no se garantiza la igualdad de las partes, se respetan los procedimientos legales para sustanciar un proceso ni se da cumplimiento a todas las garantías sustanciales y procedimentales que se han previsto para los sujetos procesales.

Por su parte, además, la doctrina constitucional ha demarcado conceptualmente este derecho en los siguientes términos, fijando así sus elementos estructurantes:

De acuerdo con lo anterior, el acceso a la justicia conlleva por lo menos los derechos (i) de acción o promoción de la actividad jurisdiccional, los cuales se concretan en la posibilidad de todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se prevén para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) a que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término

<sup>15</sup> Corte Constitucional. 1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería

prudencial y sin dilaciones injustificadas, (v) a que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso, (vi) a que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias, (vii) a que se prevean mecanismos para facilitar los recursos jurídicos a quienes carecen de medios económicos y (viii) a que la oferta de justicia cubiera todo el territorio nacional<sup>16</sup>.

Así mismo, la Corte Constitucional ha fijado su alcance de aplicación en los casos concretos. El Tribunal Constitucional ha sido enfático en que el acceso a la administración de justicia no queda satisfecho con solo poder presentar una demanda formulando una o más pretensiones:

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados.<sup>17</sup>

En Sentencia C-410 de 2015, la Corte conecta de manera directa el derecho de acceso a la administración de justicia con la imparcialidad del juez. La Alta Corporación afirma que, para no vulnerar este derecho fundamental, la decisión que se tome debe ser estrictamente apegada a lo que prescribe el ordenamiento jurídico y emanada de un funcionario imparcial:

El derecho de acceso a la administración de justicia guarda una estrecha relación con el derecho al debido proceso, de manera que se generan garantías en las que se entrelazan elementos de ambos derechos para su realización. Dentro de dichas garantías se encuentran las siguientes, que constituye límites materiales al alcance de las facultades del Estado:

i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.).

(...)

iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Artículos 6º, 121, 123, 228 y 230 C.N.)<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 410 de 2015. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 410 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

En la Sentencia C-668 de 2016, por su parte, la Corte Constitucional vincula el amparo de pobreza de forma explícita con el derecho de acceso a la administración de justicia:

Los fines constitucionales del amparo de pobreza: Esta figura se instituyó con el fin de que aquellas personas que, por sus condiciones económicas no pudiesen sufragar los gastos derivados de un proceso judicial, contaran con el apoyo del aparato estatal en aras de garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.P.), un debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho de defensa (Art. 29 C.P.) (Sentencia C- 037 de 1996)<sup>19</sup>.

En síntesis, una lectura sistemática de la doctrina constitucional permite inferir que la aplicación y respeto del derecho de acceso a la administración de justicia se extiende a toda la actuación procesal, incluida la decisión de fondo que pone fin al litigio. En ese sentido, en el proceso verbal sumario, el solo hecho de que luego de vencido el término para contestar la demanda no se pueda solicitar el amparo de pobreza ni recusar al juez es una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la administración de justicia, pues luego de este momento procesal no existe ninguna posibilidad jurídica razonable y eficaz para garantizar la igualdad entre las partes, tanto en términos procesales como económicas, ni para proteger a las partes cuando por cualquier razón sobreviniente se afecte la imparcialidad del juez. En consecuencia, la norma demandada viola el derecho de acceso a la administración de justicia por dos razones: a partir de determinado momento procesal muy inicial del proceso verbal sumario se afecta la igualdad de las partes y la imparcialidad del juez, elementos estos sin los cuales no hay una correcta administración de justicia.

En primer lugar, el derecho a que el proceso se tramite en igualdad de condiciones, como elemento estructural del acceso a la administración de justicia, se ve afectado de forma grave con la norma acusada. El artículo 390 del CGP señala los asuntos que se tramitan bajo el procedimiento verbal sumario. De forma general, se tramitan bajo este cauce procesal las pretensiones de mínima cuantía. En razón de la cuantía, es más probable que las partes requieran, en el curso del proceso y con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda, el amparo de pobreza. En el proceso verbal sumario se ventilan intereses económicos que, por ser de mínima cuantía, también por ello involucran a personas que pueden encontrarse, con mayor factibilidad, en condiciones de requerir el amparo de pobreza. En adición, de forma específica en atención a la naturaleza del asunto, de acuerdo con el artículo 390 del CGP, se tramitan bajo el procedimiento verbal sumario asuntos que comprometen la litigiosidad cotidiana más próxima a las personas que requieren de los servicios de justicia, a saber: fijación de alimentos, pensiones alimenticias, controversias sobre propiedad horizontal, litigios sobre la patria potestad, lanzamiento por ocupación de inmuebles rurales, derechos de los consumidores, entre otros. De este modo, la norma acusada restringe severamente la posibilidad de que las personas soliciten el amparo de pobreza, no solo durante la fase de mayor duración del proceso, sino, también, respecto de las personas que, por la cuantía y naturaleza de los asuntos litigiosos, probablemente más lo requieren.

En segundo lugar y finalmente, como se desarrolló en la sección 2.1., el acceso a la administración de justicia no se satisface si existe el riesgo de que la justicia no se imparta de forma imparcial.

<sup>19</sup>Corte Constitucional. Sentencia C-668 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos.



### 2.3. CARGO TERCERO. Violación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (Art. 228 de la C.P.)

El principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas es consecuencia de la constitucionalización del derecho procesal y se encuentra reconocido en el artículo 228 de la Constitución Política. La Corte Constitucional se ha ocupado de explicar cómo opera la prevalencia del derecho sustancial sobre el derecho formal en las decisiones C-029 de 1995 y C-838 de 2013.

En la Sentencia C-838 de 2013 la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

(...) la jurisprudencia constitucional ha considerado que una interpretación adecuada de la primacía del derecho sustancial significa que los procedimientos legales adquieren su sentido pleno en la protección de los derechos de las personas y que, en consecuencia, cuando la aplicación de una norma procedimental pierde su sentido instrumental y finalista para la cual fue concebida y se convierte en una mera forma inocua, se debe privilegiar el derecho sustancial.

Esta decisión es relevante porque allí la Corte Constitucional se refiere a los términos procesales que son creados por el Legislador con el fin de dotar al procedimiento de celeridad y eficiencia. Al respecto, señala la Corte Constitucional:

Es así que la jurisprudencia constitucional ha subrayado la importancia que tiene para la conservación de las garantías superiores como la celeridad y la eficiencia, el señalamiento de etapas claras y precisas dentro de las cuales se desarrolle el proceso judicial, porque de esta forma se cumple una adecuada administración de justicia y se preserva la seguridad jurídica de los asociados, que de paso protege la efectivización del derecho sustancial. Al respecto puntualizó que “el proceso se encuentra regido, entre otros, por los principios de celeridad y eficacia los cuales buscan que los términos procesales se desarrollen con sujeción a los precisos términos señalados en la ley procesal y que el proceso concluya dentro del menor tiempo posible y logre su finalidad. El impulso de la actuación procesal está diseñada en relación con el tiempo, que es factor esencial para la celeridad y eficacia, entendida esta última en función del logro del objetivo del proceso”.

Lo anterior significa que la jurisprudencia constitucional ha encontrado un punto de equilibrio en el cual la norma adjetiva que sirve como canalizadora para hacer cumplir los términos procesales preestablecidos debe ofrecer a los titulares del derecho sustancial oportunidades proporcionales, pero no ilimitadas, para que puedan hacer valer el derecho sustancial que les asiste. De esta forma, se logra una interacción balanceada entre la forma procesal y el derecho sustancial que se reclame.

Con estas premisas, la norma demandada, al establecer un término procesal inflexible que imposibilita la presentación de recusaciones o la solicitud del amparo de pobreza una vez vencido el término para contestar la demanda, violenta el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Por esta razón, la finalidad procesal perseguida por la norma demandada, que no es otra que la celeridad, afecta la posibilidad de que los derechos sustanciales se efectivicen en el caso concreto. Esto es así por dos razones. En primer lugar, el proceso verbal sumario, por más celeridad que pueda llegar a ser en

su forma, no es un instrumento idóneo para la solución de controversias si la autoridad judicial, después del vencimiento del plazo para contestar la demanda, entra en curso de una causal sobreviniente de recusación. La celeridad, como forma procesal, vacía de contenido la imparcialidad, con lo cual la justicia al caso concreto se puede ver afectada. En segundo lugar, el proceso verbal sumario, por más célere que pueda llegar a ser, tampoco es un medio adecuado para resolver litigios de intereses si las partes, por su situación socioeconómica de vulnerabilidad, no pueden ejercer su derecho de defensa y acceder en condiciones de igualdad a la justicia cuando se impide la solicitud del amparo de pobreza después del vencimiento del término para contestar la demanda.

#### **2.4. CARGO CUARTO. Violación del derecho a la igualdad (Art. 13 de la C.P.)**

La disposición normativa acusada desconoce el derecho a la igualdad. Para demostrar que esta norma es incompatible con los artículos 13 y 53 de la Constitución Política de 1991, se realizará un breve bosquejo del juicio integrado de igualdad con el objetivo de evidenciar que tal trato diferenciado no es razonable ni proporcional y, por lo tanto, es injustificado.

El principio constitucional de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Nacional, debe inspirar el contenido de todas las normas que integran el ordenamiento jurídico colombiano. Aunque la Carta Magna permite tratamientos diferenciados, se debe examinar si este se encuentra objetivamente justificado en razones constitucionalmente admisibles<sup>20</sup>. Para determinar lo anterior el Tribunal Constitucional ha instrumentalizado, como herramienta para la interpretación y aplicación del principio de igualdad, el juicio integrado de igualdad.

El juicio integrado de igualdad se desarrolla en dos etapas, a saber, (i.) tertium comparationis o patrón de igualdad, y (ii.) juicio de proporcionalidad, dependiendo de su grado de escrutinio. Dicho esto, procedamos a desarrollarlo.

En primer lugar, el supuesto de hecho de la norma demandada es susceptible de compararse con el establecido, de forma general en el CGP, para las recusaciones y el amparo de pobreza.

**Tabla 1. Tertium comparationis**

Norma demandada: recusación y amparo de pobreza en proceso verbal sumario	Patrón de igualdad: recusación y amparo de pobreza en procesos declarativos en general
ARTÍCULO 392. (...) El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda.	ARTÍCULO 142. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LA RECUSACIÓN. Podrá formularse la recusación <u>en cualquier momento del proceso</u> , de la ejecución de la sentencia, de la complementación de la condena en concreto o de la actuación para practicar pruebas o medidas cautelares extraprocesales.
	ARTÍCULO 152. OPORTUNIDAD, COMPETENCIA Y REQUISITOS. El amparo podrá solicitarse por el presunto demandante

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2021. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

	antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes <u>durante el curso del proceso</u> .
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A manera de pregunta, para cimentar el juicio de igualdad, vale la pena preguntarse: ¿son el procedimiento verbal —y los procedimientos declarativos en general— y el procedimiento verbal sumario susceptibles de compararse? En efecto, son similares. Se trata de mecanismos dispuestos para la solución de conflictos de forma justa, imparcial y encaminados hacia la realización efectiva de los derechos sustanciales. Eventualmente, hay diferencias si ambas instituciones se observan desde el ámbito dogmático, diferencias tales como la cuantía, las instancias, las diferentes formas de presentar la demanda, la ausencia y presencia del derecho de postulación; el término para responder la demanda, cómo se presentan las excepciones previas, el término del traslado de las excepciones previas, el número y la omisión de audiencias, la inadmisión por la ausencia de ciertos requisitos legales, entre otras. Sin embargo, estas diferencias, lejos de justificar un trato diferenciado respecto de las restricciones procesales que recaen sobre la recusación y el amparo de pobreza, sirven como fundamento para que, en un argumento *a fortiori*, tales limitaciones se flexibilicen.

En primer lugar, la principal diferencia entre el proceso verbal sumario y los restantes cauces procesales se relacionan con la cuantía y naturaleza de los asuntos que son decididos a través de este procedimiento expedito. En el proceso verbal sumario, con mayor razón en comparación los demás tipos de procesos, se requiere de acciones afirmativas y garantías que procuren la igualdad procesal. A nuestro juicio, la norma acusada afecta especialmente a aquellas personas que, por la cuantía y naturaleza de los asuntos litigiosos, probablemente más requieren de servicios de justicia imparciales e igualitarios. Como se expresó, al proceso verbal sumario llegan asuntos que, incluso, ameritan un tratamiento normativo con menos restricciones en lo relativo al amparo de pobreza y las recusaciones. Toda vez que en el proceso verbal sumario se decide sobre intereses económicos que, al ser de mínima cuantía, también por ello involucran a personas que pueden encontrarse, con mayor probabilidad, en condiciones de requerir el amparo de pobreza. En adición, de forma específica en atención a la naturaleza del asunto, de acuerdo con el artículo 390 del CGP se tramitan bajo el procedimiento verbal sumario asuntos que comprometen la litigiosidad cotidiana más próxima a las personas que requieren de los servicios de justicia, a saber: fijación de alimentos, pensiones alimenticias, controversias sobre propiedad horizontal, litigios sobre la patria potestad, lanzamiento por ocupación de inmuebles rurales, derechos de los consumidores, entre otros.

En segundo lugar, el proceso verbal sumario puede desarrollarse sin la asistencia de un abogado y la decisión de fondo que se adopte para resolver el litigio no admite, por regla general, ningún recurso, al ser un trámite de única instancia. En un proceso en el que las partes pueden actuar sin derecho de postulación y en el que la decisión judicial no puede ser controlada a través de recursos ordinarios se hace todavía más necesaria y urgente la posibilidad de que las partes puedan proponer recusaciones ante hechos sobrevinientes que se configuran con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda.

En tercer lugar, además de que las diferencias existentes conducen, en un argumento *a fortiori*, a blindar de mayores garantías procesales a las partes en un proceso verbal sumario respecto del amparo de pobreza y la recusación, la lupa también debe ser puesta sobre los elementos comunes al

proceso verbal sumario en comparación con otros procedimientos. Los elementos comunes que existen entre el proceso verbal, los procesos declarativos en general y el proceso verbal sumario se relacionan con diferentes principios procesales que inspiran el ordenamiento adjetivo<sup>21</sup>. De estos principios se puede colegir que hay una clara semejanza en la estructura y en el direccionamiento del proceso verbal sumario y del proceso verbal, pues el juez tropos de estos institutos procesales debe hacerlos efectivos.

En conclusión, si la igualdad es un trato desigual a situaciones iguales y un trato igualitario a situaciones desiguales, el caso expuesto presenta un trato completamente desigual en lo que se refiere al desarrollo del debido proceso, el acceso a la administración de justicia, la justicia y la prevalencia del derecho sustancial, en el marco de un proceso verbal sumario. En nuestra opinión, como se indicará en la sección 2.5. relativa al juicio de razonabilidad y proporcionalidad, el trato desigual coimplicado en la norma demandada, si bien persigue una finalidad constitucionalmente importante, como lo es la celeridad procesal, resulta innecesario y desproporcionado en sentido estricto, por afectar de forma grave y cierta garantías inherentes a valores fundantes del Estado Social de Derecho. En resumen: la norma acusada afecta a quien más requieren de los servicios de justicia en atención a la cuantía del litigio y su naturaleza y, en adición, impone una restricción procesal severa a partir del vencimiento del término para contestar la demanda, esto es, durante las fases en que más se prolonga el proceso verbal sumario y, por ende, donde con mayor probabilidad pueden ocurrir hechos que configuren causales de recusación o funden solicitudes de amparo de pobreza.

## 2.4. PROPUESTA DE JUICIO DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD PARA LA FUNDAMENTACIÓN COMPLEMENTARIA DE LOS CARGOS

El Legislador, en materia procesal, goza de una amplia libertad de configuración legislativa, lo cual incluye la posibilidad de reducir las instituciones procedimentales, sin quebrantar, por ese solo hecho, garantías constitucionales, ya que ello hace parte del ejercicio de libertad configurativa conferida por la Constitución<sup>22</sup>. Sin embargo, en nuestro Estado Social de Derecho, la libertad de configuración legislativa no es absoluta:

El Legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración legislativa para establecer procedimientos. Así, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que el ejercicio de esta facultad está sometida a límites precisos, atinentes a que las normas procesales sean compatibles con la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías, a saber: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de

<sup>21</sup> 1.Principio de legalidad – artículo 7° del C.G.P – Sentencia C-341 de 2014. 2.Principio de congruencia – artículo 42°, numeral 5to del C.G.P - Sentencia T-079 de 2018. 3.Principio del proceso oral y por audiencias – artículo 3° del C.G.P – Sentencia C-543 de 2011. 4.Principio de convalidación o de saneamiento – artículo 42°, numeral 5to y duodécimo; y el artículo 132° del C.G.P. 5.Principio de preclusión – Sentencia T-213 de 2008. 6.Principio de intermediación y concentración: artículos 5° y 6° - Sentencia T-205 de 2011. 7.Principio de justicia rogada o de disposición: artículo 8° del C.G.P - Sentencia T-233 de 2005- 8.Principio de gratuidad – Artículo 10° del C.G.P – Sentencia C – 368 de 2011- 9.Principio de contradicción – Artículo 42°, numeral 5to del C.G.P – Sentencia T-544 de 2015. 10.Principio de probidad y buena fe – artículo 42°, numeral 3ro del C.G.P – Sentencia C-023 de 1998. 11.Principio de publicidad – artículo 3° del C.G.P – Sentencia C-341 de 2014. 12.Principio de celeridad y economía procesal – artículo 42°, numeral 1ro del C.G.P – Sentencia C-543 de 2011. 13.Principio de igualdad – artículo 4° y 42°, numeral 1ro del C.G.P – Sentencia C-690 de 2008. 14.Principio del debido proceso: artículo 14° - Sentencia C-341 de 2014.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-437 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la administración de justicia; (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia<sup>23</sup>.

Según la Sentencia C-031 de 2019, en casos como el presente, el grado de intensidad del juicio de proporcionalidad debe situarse en un nivel intermedio, por tratarse de una afectación multidimensional a diferentes principios fundamentales: debido proceso, justicia, administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la igualdad. Se procederá, entonces, a enunciar cada uno de los elementos y a aplicarlos al caso en concreto.

**a) La norma demandada cumple una finalidad constitucionalmente importante: la celeridad procesal**

La exposición de motivos y las subsiguientes ponencias demuestran que el Código General de Proceso se creó con una finalidad muy específica: darle celeridad a la justicia.

**b) La norma demandada es efectiva y conducente para procurar la celeridad del proceso verbal sumario**

Las restricciones impuestas sobre las oportunidades procesales para promover recusaciones o el amparo de pobreza en el proceso verbal sumario son conducentes para lograr el fin que se pretende conseguir, toda vez que posibilitan una mayor fluidez en la actuación procesal, ya que esta no se detendrá para examinar la viabilidad o no de este tipo de peticiones.

**c) La norma demandada comporta una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso, la justicia, el acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial y la igualdad.**

En primer lugar, las restricciones contenidas en la norma demandada no son necesarias, en tanto que existen medidas normativas de similar naturaleza que permiten alcanzar el propósito constitucional deseado, siendo estas alternativas menos lesivas frente a los derechos fundamentales afectados por la norma acusada. En consecuencia, la restricción demandada no es la menos benigna ni se torna indispensable para la obtención de la celeridad procesal. En esta línea, para el proceso verbal sumario el CGP dispone de más de 20 medidas normativas orientadas a promover su tramitación con celeridad<sup>24</sup>. Adicional a ello, para el caso de las recusaciones, el artículo 147 del CGP faculta al juez a sancionar a quien proponga recusaciones infundadas o de mala fe.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-031 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>24</sup> 1. Son procesos de única instancia; 2. La demanda puede ser verbal o escrita; 3. Se prevé la presentación de la demanda en formatos, con menos requisitos formales y se consagra una amplia presunción de autenticidad de documentos, pruebas y memoriales, ritualismos que solo son trámites innecesarios que han generado injusticias al momento de adoptarse las decisiones finales de los procesos (sentencias). 4. La demanda debe contener los requisitos del artículo 82 y ss. del C.G.P., pero los anexos de la demanda descritos en el artículo 84 CGP, sólo se exigirán cuando el juez los considere indispensables; 5. La demanda escrita que no cumpla con los requisitos legales, puede ser corregida ante el secretario mediante acta; 6. No se permite la reforma de la demanda; 7. No se permite la acumulación de procesos; 8. No se permiten los incidentes; 9. No se permite el trámite de terminación del amparo de pobreza; 10. No se permite la suspensión del proceso por causa diferente al común acuerdo; 11. El término de traslado de la demanda es muchísimo más corto con respecto al proceso verbal, a saber, diez (10) días; 12. Las excepciones de mérito se dan al demandante por un término de tres (3) días; 13. No se pueden decretar más de dos (2) testimonios por cada hecho 14. La sentencia podrá dictarse por escrito,



En segundo lugar, las limitaciones a los derechos fundamentales que genera la norma demandada no resultan equivalentes a los beneficios que reporta de cara a la celeridad procesal. De un lado, el peso abstracto del debido proceso, la justicia, el acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial y la igualdad es mucho mayor al de la celeridad procesal, toda vez que dichos postulados constitucionales se inspiran en un valor fundante del Estado Social de Derecho: la justicia. De otro lado, mientras que la afectación de dichas garantías iusfundamentales se da de manera cierta con las restricciones normativas acusadas, la celeridad procesal solo podría satisfacerse de forma probable, toda vez que muchos otros factores, distintos a las recusaciones y al amparo de pobreza, tienen incidencia negativa en la forma pronta o no cómo se tramita el proceso verbal sumario, como lo es, por ejemplo, la congestión judicial. Finalmente, mientras que las normas acusadas imponen una afectación grave al debido proceso, a la justicia, al acceso a la administración de justicia, a la prevalencia del derecho sustancial y a la igualdad, escasamente se reporta una satisfacción media para la celeridad procesal. Se trata de una afectación grave por cuanto, como se indicó, en el proceso verbal sumario las etapas procesales más prolongadas en el tiempo son las que se surten con posterioridad al vencimiento del traslado para contestar la demanda. De este modo, cercenar la posibilidad de que las partes controlen la imparcialidad judicial a través de recusaciones es constitucionalmente inadmisibles debido a que esta es una garantía inherente al modelo de Estado basado en la justicia y la división de poderes. Asimismo, impedir que las partes con vulnerabilidades socioeconómicas puedan hacer valer sus derechos a través del amparo de pobreza comporta una desprotección inaceptable en perjuicio de quienes más necesitan del Estado.

En síntesis, la gravedad de las afectaciones en perjuicio del debido proceso, la justicia, el acceso a la administración de justicia, el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas y la igualdad se hacen notables al considerar que:

- A través del proceso verbal sumario se tramitan pretensiones económicas de mínima cuantía, esto es, asuntos donde las partes con mayor probabilidad requieren del amparo de pobreza.
- A través del proceso verbal sumario se tramitan pretensiones que, por su naturaleza, se relacionan con cuotas alimentarias, patria potestad, derechos de los consumidores, entre otros temas donde las partes, con mayor probabilidad, requieren del amparo de pobreza.
- Para el proceso verbal sumario no se requiere asistencia técnica de abogado (derecho de postulación), con lo cual la imparcialidad del juez es una exigencia que debe garantizarse, con

---

vencido el término de traslado de la demanda y sin necesidad de convocar audiencia del artículo 392 CGP, siempre que las pruebas presentadas con la demanda fueren suficientes para resolver el litigio y no hubieren más pruebas para decretar y practicar; 15. Las partes sólo pueden formular diez (10) preguntas a su contraparte en los interrogatorios; 16. No se puede practicar inspección judicial fuera del juzgado, las partes deberán presentar dictamen pericial, si requieren acreditar el hecho. 17. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera o única instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vencido el término previamente mentado sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses. 18. No se puede emitir sentencia inhibitoria 19. Se evita las nulidades innecesarias, permitiendo que en cada etapa del proceso exista un saneamiento de los vicios no alegados, lo que genera la imposibilidad de alegar esos hechos como causal de nulidad en etapa posterior del proceso 20. Se consagran causales muy precisas que permiten rechazar e inadmitir la demanda, pero ese pronunciamiento debe ser proferido dentro de un término que debe ser cumplido. 21. El Código General del Proceso acoge expresamente el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; 22. Como los procesos inactivos atentan contra la eficacia y congestionan los despachos judiciales, se amplía la figura del desistimiento tácito.

mayor razón y plenamente, a lo largo de todo el trámite procesal, por lo que debe permitirse la formulación de recusaciones con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda.

- El proceso verbal sumario, al ser de única instancia, hace más apremiante que la imparcialidad del juez y el acceso a la administración de justicia se vean protegidos durante todo el trámite procesal. Como no es posible impugnar la decisión judicial a través de mecanismos procesales ordinarios, la posibilidad de recusación y el amparo de pobreza son, todavía, más importantes de cara a garantizar los derechos de las partes, de suerte que deberían permitirse en cualquier momento de la actuación procesal.
- Las restricciones sobre el amparo de pobreza y las recusaciones se imponen durante las fases de más larga duración del proceso verbal sumario.

En conclusión, la norma demandada impone restricciones procesales sobre las recusaciones y el amparo de pobreza que, si bien persiguen una finalidad constitucionalmente importante (celeridad procesal), resultan innecesarias y desproporcionadas en sentido estricto.

## 2.6. CONCLUSIÓN

Los cargos que desarrollan el concepto de violación permiten concluir que las expresiones acusadas del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, al limitar la oportunidad procesal para promover el amparo de pobreza y la recusación hasta antes del vencimiento del término para contestar la demanda, transgreden de forma desproporcionada el preámbulo y los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política, así como el artículo 2 de la Ley 270 de 1996, el artículo 8.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

## 3. SECCIÓN TERCERA. ADMISIBILIDAD

### 3.1. Competencia y trámite

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, en virtud de lo establecido en artículo 241 de la Constitución Política. El trámite que debe seguir la presente demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las disposiciones que la adicionen y complementen, de conformidad con lo dispuesto, también, en el Reglamento de la Corte Constitucional.

### 3.2. Inexistencia de cosa juzgada

Es de señalar que no se presenta cosa juzgada constitucional, puesto que, a la fecha de la presentación de esta demanda, el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 no ha sido objeto de análisis constitucional por los cargos que aquí se censuran. Por ende, la Corte Constitucional se encuentra habilitada para ejercer, de fondo, el control de constitucionalidad.

Ahora bien, en la Sentencia C-179 de 1995 la Corte Constitucional resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 440 (parcial) del Decreto 1400 de 1970, Código de

Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1 numeral 244 del Decreto 2282 de 1989. Esta disposición contemplaba, para el proceso verbal sumario:

Artículo 440. Prohibiciones. En este proceso son inadmisibles: la reforma de la demanda, la reconvencción, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de la terminación del amparo de pobreza, y la suspensión de su trámite por causa diferente a la de común acuerdo de las partes. El amparo de pobreza y la recusación sólo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda.

La Corte Constitucional, en este pronunciamiento, delimitó el problema jurídico referido al examen de constitucionalidad así:

En esta disposición, que es la acusada, se establece la inadmisibilidad, dentro del proceso verbal sumario, de una serie de actos procesales, como son: la reforma de la demanda, la reconvencción, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de la terminación del amparo de pobreza y la suspensión de su trámite por causa diferente a la de común acuerdo de las partes. Además, se consagra que el amparo de pobreza y la recusación sólo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, **aparte éste contra el que el demandante no hace reparo alguno.**

Así, el Tribunal Constitucional reconoce, expresamente, que el inciso final del artículo 440, que establece restricciones sobre la solicitud de amparo de pobreza y la formulación de recusaciones, no fue objeto de estudio constitucional. En la Sentencia C-179 de 1995 la Corte Constitucional se refirió tangencialmente a la “improcedencia de la terminación del amparo de pobreza” por cargos relativos al debido proceso, pero solo en cuanto a la terminación del amparo, no en cuanto a su formulación antes del vencimiento del término para contestar. Lo propio realizó frente a los incidentes, en general, pero no respecto de las causales sobrevinientes de recusación. En conclusión, la Corte Constitucional no analizó cargos en contra de las restricciones impuestas sobre las recusaciones y la solicitud de amparo de pobreza, que son las que aquí se demandan.

### 3.3. Vigencia de la norma demandada

La norma demandada se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico y, por ende, su control de validez constitucional resulta factible.

### 3.4. Legitimación en la causa y anexos

La presente demanda de inconstitucionalidad se presenta con fundamento en los artículos 40 y 242 de la Constitución Política de Colombia, así como de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

Los demandantes somos ciudadanos colombianos en ejercicio de nuestras capacidades y derechos políticos. Para acreditar lo anterior se aporta, como anexo en archivo separado, copia de la cédula de ciudadanía de cada uno de los suscritos. En adición, esta demanda se presenta como resultado de un

ejercicio académico y del proyecto de investigación que enmarcan el quehacer de la Clínica Jurídica (Grupo de Investigación en Derecho y Grupo de Investigaciones en Sistema y Control Penal, ambos en máxima Categoría A1 del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia – Minciencias).

### 3.5. Notificaciones

Quedamos dispuestos a atender cualquier requerimiento y, para estos efectos, podemos ser notificados a través de los siguientes canales: [clinica.juridica@upb.edu.co](mailto:clinica.juridica@upb.edu.co), teléfonos: 3008143094, +57 604 4488388, ext. 14420, Circular 1 # 70-01, Oficina 218, Facultad de Derecho, Medellín.

De esta manera, agradeciendo la atención prestada, del honorable Magistrado Sustanciador y de los honorables magistrados y magistradas de la Sala Plena, con respeto, se suscriben,



Ph.D. Enán Enrique Arrieta Burgos  
Cédula de ciudadanía 1067873406  
Profesor asociado e investigador



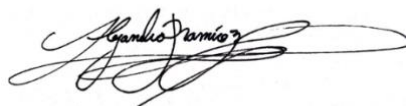
Mg. Miguel Díez Rugeles  
Cédula de ciudadanía 1039456999  
Profesor asociado e investigador



Ph.D. Andrés Felipe Duque Pedroza  
Cédula de ciudadanía 1017156197  
Profesor asociado e investigador




Ph.D. Hernán Vélez Vélez  
Cédula de ciudadanía 1152434494  
Profesor asociado e investigador



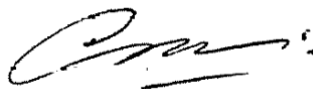
Alejandro Ramírez Vélez  
Cédula de ciudadanía 1.037.671.627  
Estudiante



Juan Pablo López Agudelo  
Cédula de ciudadanía 1.000.411.932  
Estudiante



Marco David Camacho García  
Cédula de ciudadanía 1.004.998.615  
Estudiante



Carlos Mario Restrepo Pineda  
Cédula de ciudadanía 71.662.010  
Profesor UNAULA y Estudiante del Doctorado en Estudios Políticos y Jurídicos de la UPB