

**Sentencia C-159/16**

Referencia: expediente D-10969

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 419 (parcial) del Código General del Proceso

Actores: Sebastián Gómez Alarcón, José Joaquín Rodríguez Arévalo y Kelly Johana Merchán Bejarano

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

## **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Sebastián Gómez Alarcón, José Joaquín Rodríguez Arévalo y Kelly Johana Merchán Bejarano solicitaron a la Corte que declare la inexequibilidad parcial del artículo 419 (parcial) del Código General del Proceso.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe la norma acusada, subrayándose el aparte demandado.

**Artículo 419. Procedencia.** Quien pretenda el pago de una obligación en dinero, de naturaleza contractual, determinada y exigible que sea de mínima cuantía, podrá promover proceso monitorio con sujeción a las disposiciones de este Capítulo.

### III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que el aparte acusado es contrario a los artículos 1º, 2º, 13 y 229 de la Constitución. Para ello, plantean los siguientes argumentos:

3.1. En primer lugar, señalan que el derecho a la tutela judicial efectiva, que infieren de los artículos 1º, 2º y 229 C.P., es una garantía descrita en la jurisprudencia constitucional como la posibilidad de obtener la exigibilidad judicial de los derechos y obligaciones, derecho que tiene carácter transversal en el Código General del Proceso, según se observa de los antecedentes legislativos de dicha normatividad.

Para el caso analizado, esa garantía es limitada injustificadamente frente a las obligaciones no dinerarias que no consten en título ejecutivo. Esto debido a que en dichos casos, ante la inexistencia de un proceso judicial expedito para su ejecución, como el proceso monitorio, se incentiva el incumplimiento de las respectivas obligaciones, en razón de la imposibilidad material de exigibilidad judicial, en razón de los costos y duración de los mecanismos existentes para ese tipo de obligaciones. En términos de la demanda, *“la limitación del proceso monitorio solo para los acreedores de obligaciones dinerarias y dejando por fuera de este proceso a los acreedores de obligaciones dar, entregar o hacer, desconoce que los acreedores de obligaciones no dinerarias tienen también derecho a la tutela judicial efectiva y en consecuencia a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos como lo sería el proceso monitorio. Tienen derecho a que concurran en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales para la efectiva resolución de los conflictos para poder acceder al tratamiento procesal más adecuado que resuelva en un tiempo razonable las pretensiones o reclamaciones (...) Dicha exclusión del proceso monitorio dejó desprotegidas las obligaciones no dinerarias, es decir, permitió que quien fuera titular de una obligación de dar-entregar, hacer o no hacer, que sea de mínima cuantía, proveniente de una relación contractual y que no cuente con un título ejecutivo, vea afectado su derecho a la tutela judicial efectiva, toda vez que el único proceso al que pueden acudir puede resultar más oneroso que el derecho mismo en discusión que se pretende hacer valer, por lo que no encontrando los medios judiciales adecuados se pueda preferir renunciar a exigir el cumplimiento de una obligación no dineraria.”*

3.2. Indican los demandantes que la norma acusada vulnera el principio de igualdad, pues sin contarse con una razón suficiente para ello, prodiga un tratamiento diferente a los acreedores de obligaciones dinerarias e informales, quienes pueden acceder al proceso monitorio, frente a los acreedores de obligaciones no dinerarias, quienes encuentran restringida dicha posibilidad legal. Para los demandantes, dicha diferenciación *“crea una situación jurídica abismalmente desequilibrada para aquellos acreedores de*

*obligaciones de tipo no dinerarias que se encuentran en situaciones similares, pues al igual que los protegidos por esta disposición, no cuentan con un título ejecutivo y la cuantía de su pretensión no supera la mínima.”*

En consonancia con lo expresado para el cargo anterior, los demandantes señalan que esa diferenciación injustificada impone un tratamiento desfavorable frente a los acreedores de obligaciones no dinerarias, quienes se ven forzosamente llevados a utilizar el proceso declarativo para la exigibilidad de sus derechos de crédito, a pesar de estar en similares condiciones que los acreedores que sí pueden hacer uso del proceso monitorio. Agregan que la inclusión de los acreedores de obligaciones no dinerarias en dicho proceso no desvirtuaría esa institución procesal, pues lo mismo se ha realizado en otras jurisdicciones, como Uruguay y El Salvador.

3.3. Determinan, en el mismo sentido, que la exclusión normativa en comento no cumple con condiciones de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que configuran un exceso en el amplio margen de configuración legislativa que tiene el Congreso en materia de definición de los procedimientos judiciales. Esto debido a que si el objetivo del proceso monitorio es conferir una vía judicial eficaz a los titulares de derechos de crédito para hacer exigibles dichas obligaciones, no hay una razón que justifique conceder esa alternativa legal únicamente a quienes ostentan obligaciones dinerarias. Por ende, no se evidencia que la distinción planteada responda a algún fin constitucionalmente legítimo. Además, dentro del trámite legislativo no se indicó la razón de esa exclusión y la misma, como se explicó, impone un tratamiento desproporcionado e irrazonable a los acreedores de obligaciones no dinerarias.

3.4. Por último, demuestran que respecto del presente problema jurídico no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Esto debido a que si bien la Corte en la sentencia C-726 de 2014 estudió la exequibilidad de los artículos 419 y 421 del Código General del Proceso, restringió expresamente los efectos de la decisión a los cargos allí analizados, que fueron diferentes a los ahora materia de discusión.

3.5. Con base en las consideraciones expuestas, los demandantes solicitan a la Corte que adopte un fallo de exequibilidad condicionada, a través del cual se establezca que el proceso monitorio aplica para la exigibilidad de las obligaciones dinerarias y aquellas no dinerarias, esto es, de dar, hacer o no hacer.

## **IV. INTERVENCIONES**

### Intervenciones oficiales

#### **4.1. Consejo Superior de la Judicatura**

Mediante escrito presentado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada.

Luego de hacer algunas referencias jurisprudenciales, el interviniente indica que el Código General del Proceso ofrece alternativas de exigibilidad judicial para las obligaciones no dinerarias. Por esta razón, no es viable concluir, como lo hacen los demandantes, que se viola el acceso a la administración de justicia por el hecho que dichos derechos no puedan ser reclamados a través del proceso monitorio.

#### **4.2. Ministerio de Justicia y del Derecho**

El Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó intervención ante la Corte en la que solicita la adopción de un fallo inhibitorio ante la ineptitud de la demanda o, en su defecto, la declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma acusada.

La solicitud de fallo inhibitorio se basa en considerar que los demandantes no exigen en su demanda la inconstitucionalidad del precepto, sino su exequibilidad condicionada, a fin que sean incluidas las obligaciones insolutas no dinerarias dentro de aquellas exigibles a través del proceso monitorio. A partir de las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-806 de 2001, señala que la potestad de definir la posibilidad de adoptar una sentencia de exequibilidad condicionada es exclusiva de este Tribunal, por lo que no es viable que se formule como pretensión de la acción pública de inconstitucionalidad.

Respecto a la petición subsidiaria de exequibilidad, el Ministerio expone que el proceso monitorio, como lo estableció la Corte en la sentencia C-726/14, es una herramienta destinada a satisfacer la primacía del derecho sustancial, al igual que la tutela judicial efectiva, que son los derechos que los demandantes consideran vulnerados. En tal sentido, habida consideración que se trata de una norma de procedimiento judicial, la diferenciación contenida en la norma acusada supera un test débil. Esto debido a que *“frente a la materia procesal el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa,[y] encontró que el proceso monitorio persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como es facilitar el acceso a la justicia respecto de controversias de mínima cuantía y pese a que en el proceso se invierte la secuencia de los demás procesos judiciales, existen garantías suficientes para que el demandado ejerza el derecho de defensa, por lo cual concluye que no se vulnera la igualdad entre las partes, ni se transgrede el debido proceso.”*

Indica, en ese orden de ideas, que las diferencias intrínsecas entre las diferentes clases de obligaciones es una razón suficiente para que el legislador

haya excluido las obligaciones diferentes a las dinerarias, respecto de las cuales, en todo caso, existen otras vías judiciales para su exigibilidad. Por ende, *“la norma impugnada al establecer que el proceso monitorio procede respecto de obligaciones en dinero, de naturaleza contractual, determinada y exigible de menor cuantía, no vulnera la tutela judicial efectiva ni el principio de igualdad de los acreedores de otra clase de obligaciones, pues sus características especialísimas, elementos particulares y estructura procesal, hacen que este proceso sea diferente de los demás procesos judiciales, respecto de los cuales el legislador también previó mecanismos expeditos de trámite y definición que los hacen acordes a los principios y valores constitucionales.”*

### Intervenciones académicas

#### **4.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal**

El profesor Néstor Orlando Prieto Ballén, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal remitió a la Corte intervención que defiende la exequibilidad de la norma acusada.

Considera que la limitación contenida en la norma acusada cumple con las condiciones previstas por la jurisprudencia constitucional, sintetizada en la sentencia C-319/13, sobre el amplio ámbito de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales. En primer lugar, la Constitución no ha señalado un trámite específico para el proceso monitorio, el cual restrinja la potestad del legislador. En segundo término, está claro que el proceso monitorio cumple con los fines esenciales del Estado, en particular facilitar el acceso a la administración de justicia bajo un trámite respetuoso del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa.

Señala que no es válido inferir la existencia de una omisión legislativa, pues la distinción hecha por la norma acusada cumple con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. A este respecto, resalta que tradicionalmente se han otorgado diferentes mecanismos judiciales para hacer exigibles unas y otras obligaciones. Expresa sobre el particular que *“los acreedores de obligaciones diferentes a las dinerarias siempre han gozado y mantienen innumerables acciones judiciales para el propósito de pre constituir un título ejecutivo o para obtener la satisfacción de la deuda, sin que tales mecanismos judiciales idóneos hayan sido modificados o restringidos.”* Identifica dentro de dichos posibles instrumentos el interrogatorio de parte como prueba anticipada, las audiencias de conciliación prejudiciales y el uso de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Adicionalmente, señala que distintas obligaciones de hacer, como el deber del vendedor de suscribir la escritura pública para la venta de un bien, o la entrega del mismo, han contado con acciones judiciales específicas, que se verían afectadas en su interpretación al incluirlas como exigibles mediante el proceso

monitorio. Además, destaca que el cumplimiento de las obligaciones de hacer involucra un análisis judicial que no es compatible con la agilidad del proceso monitorio y es, por ende, más propio de los procesos declarativos. Para ello, utiliza como ejemplo el proceso previsto para la entrega del tradente al adquirente, al igual que cita otros instrumentos, como (i) el proceso de restitución de la tenencia, en casos de arrendamientos y similares; (ii) el proceso ejecutivo por obligaciones de hacer y la correlativa condena al pago de perjuicios; (iii) el proceso de rendición de cuentas para quienes no cumplen con la obligación de hacer el reporte de las gestiones encomendadas; y (iv) el proceso declarativo de índole general, el cual permite establecer la existencia de diferentes obligaciones de dar, hacer o no hacer.

Por lo tanto, no es acertado afirmar, como lo hacen los demandantes, que se ha vulnerado la Constitución por la imposibilidad de hacer exigibles judicialmente las obligaciones diferentes a aquellas expresadas en dinero. *“Por el contrario, la norma acusada lo que hace es introducir un nuevo procedimiento especial para acreedores que posean en su patrimonio créditos dinerarios de mínima cuantía, respecto de los cuales carecen de título ejecutivo, situación que no mengua ni quebranta los derechos fundamentales invocados.”*

A juicio del Instituto, estas mismas razones llevan a concluir que no se está ante una omisión legislativa relativa. Esto debido a que la exigibilidad judicial de las obligaciones de dar, hacer o no dar, requieren de un análisis probatorio detallado sobre las condiciones de negociación pactadas entre las partes, que generalmente no es necesario frente a las obligaciones en dinero. De allí que el legislador tuviese una razón suficiente para excluir a aquellas de la cobertura del proceso monitorio.

Finalmente, indica que en el derecho comparado no existe la pretendida unanimidad sobre la extensión del proceso monitorio a las obligaciones dinerarias. Así, destaca que conforme al artículo 812 de la Ley de Enjuiciamiento Civil española, el proceso monitorio también se restringe al pago de deudas dinerarias, vencidas y exigibles. Esta misma opción fue adoptada por el legislador colombiano, a partir de la comprobación sobre las diferencias entre las distintas clases de obligaciones.

#### **4.4. Academia Colombiana de Jurisprudencia**

El académico Ulises Canosa Suárez, miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presenta escrito justificativo de la exequibilidad de la disposición demandada.

El interviniente parte de exponer el precedente constitucional sobre el amplio margen de configuración legislativa respecto de los procedimientos judiciales, a partir de las sistematizaciones que sobre la materia plantean las sentencias C-319/13 y C-157/13. A partir de dichas reglas jurisprudenciales, la

Academia considera que la norma acusada no transgrede los límites de dicho margen de producción normativa, para lo cual hace un razonamiento análogo al expuesto por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal.

Añade el académico, basado en doctrina comparada, que concurren diferentes formas de regular el proceso monitorio en cuanto a los tipos de obligaciones judicialmente exigibles, siendo de tipo dinerario en los ordenamientos jurídicos de España, Alemania y Colombia. Por ende, ese aspecto no es definitorio de dicho instituto judicial, razón por la cual *“debe resaltarse que cada legislador, en ejercicio de su autonomía, regula el monitorio con las características que mejor considera se amoldan a las necesidades de cada país, sin que una u otra posibilidad, de entrada, pueda calificarse de inconstitucional”*. Con base en otro grupo de consideraciones doctrinales, el interviniente afirma que *“de esta manera, la regulación legal colombiana contenida en el artículo 419 del CGP, en el sentido de establecer que la obligación reclamada debe ser de naturaleza dineraria, no fue caprichosa, ni irrazonable, sino ponderada y fundamentada, luego de revisar las diferentes alternativas del derecho comparado y de escoger la que se estimó más conveniente para una institución totalmente novedosa, que por primera vez ingresa al panorama jurídico colombiano.”* Agrega que ese mismo margen de decisión del legislador nacional se reflejó en asuntos como la cuantía, el origen de la obligación, la clase de proceso y el trámite del mismo, en donde no necesariamente se replicaron las fórmulas de otros regímenes jurídicos que también estipulan el proceso monitorio.

La Academia considera, con base en los argumentos expuestos, que no existe una omisión legislativa relativa, en la medida en que las obligaciones dinerarias son diferentes a las que no tienen ese carácter y, precisamente en razón de dichas diferencias, el legislador está habilitado para fijar un régimen procesal diverso en cuanto a los mecanismos para su exigibilidad. En términos del interviniente *“obligaciones o asuntos diferentes pueden ser regulados de manera distinta por el legislador procesal, que es lo que sucedió en el artículo 419 del CGP, en el marco de la autonomía legislativa de que goza el Congreso de la República. Existen procedimientos específicos en el CGP, desformalizados, rápidos, accesibles y eficientes, relacionados con las obligaciones de dar, hacer y no hacer, como el de restitución de inmueble arrendado, el de entrega por el tradente al adquirente, el de rendición de cuentas, la figura del juramento estimatorio en el declarativo para reclamar perjuicios, compensaciones, frutos o mejoras, incluso con la posibilidad de medidas cautelares innominadas, de tal manera que de desigualdad o discriminación no puede hablarse.”*

#### **4.5. Universidad Externado de Colombia**

La investigadora Mónica Alejandra León Gil, adscrita al Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, interviene en el

presente proceso con el fin que la Corte declare la exequibilidad de la norma demandada.

Para sustentar esta conclusión, la Universidad expone argumentos similares sobre la libertad de configuración normativa y la inexistencia de una obligación de tratar las obligaciones dinerarias y no dinerarias de la misma manera. Agrega, de manera coincidente con los demás intervinientes, que la norma acusada no infringe los límites de dicho margen de configuración legal, en tanto *“i) atiende los fines de justicia y de igualdad constitucionales, permitiendo a aquellos acreedores que tengan obligaciones como las antes descritas, que puedan recurrir a este tipo de proceso; ii) propende por la materialización de derechos fundamentales como la defensa, debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues consagra la oposición como un escenario al interior del proceso monitorio donde dichos derechos pueden ejercerse de una manera más amplia; iii) obra acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, estableciendo un límite en el monto y tipo de obligaciones que pueden reclamarse por esta vía procesal en razón a su novedad en nuestro ordenamiento jurídico; y finalmente, iv) propende por la primacía del derecho sustancial sobre las formas, al aligerar la exigencia de prueba documentaria de las obligaciones que se reclaman, y al restringir además, las figuras procesales a las que habría lugar ordinariamente en un proceso verbal.”*

Sobre este mismo particular, expresa que solo las obligaciones dinerarias se ajustan a las condiciones de simplicidad y celeridad del proceso monitorio, por lo que las demás obligaciones deben seguirse tramitando por los mecanismos que el procedimiento civil prevé. Por ende, no es posible admitir la pretensión de los demandantes, pues ello significaría que el proceso monitorio serviría de instrumento para exigir cualquier tipo de obligación, lo que lo tornaría de naturaleza verbal o declarativa. De otro lado, afirma la Universidad que no es cierto lo planteado por los actores, en el sentido que no hay lugar al reclamo de obligaciones de dar, hacer o no hacer, a través del proceso monitorio, *“puesto que la exigencia que sea dineraria se refiere a que el deudor se haya obligado en virtud de un contrato a pagar una suma de dinero por: i) la entrega de un bien, o ii) una obligación de hacer, o finalmente, iii) una obligación de abstención de determinada cosa.”* El interviniente señala que esta conclusión se soporta en las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-726 de 2014.

#### **4.6. Universidad Libre**

Jorge Kenneth Burbano Villamarín, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho la Universidad Libre, junto con el profesor Armando Quintero González y la investigadora Maura Constanza Hernández Santiesteban, presentan escrito que sustenta la exequibilidad condicionada de la norma demandada, *“en el entendido que*

*cualquier acreedor pueda acceder a la administración de justicia para documentar su crédito con apoyo del proceso monitorio”.*

Considera la Universidad que si el objetivo del proceso monitorio es ofrecer mecanismos judiciales expeditos, se afecta el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se restringe solo a una modalidad de obligaciones, excluyendo otras que *“pueden llegar a encontrarse en igual situación (no tenencia de un título ejecutivo) que quien acude a la jurisdicción pretendiendo el pago de una obligación dineraria, de naturaleza contractual, determinada y exigible.”* Por el mismo motivo, se afecta el principio de igualdad, pues se otorga un tratamiento procesal preferente solo a un grupo de acreedores, excluyéndose a otros, sin que exista una razón constitucional ni legal para ello. En consecuencia, no se cumple con un juicio de proporcionalidad sobre esta materia.

#### **4.7. Universidad de la Sabana**

El profesor Joaquín Emilio Acosta Rodríguez, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, interviene en el proceso con el fin que la Corte declare la inexecutable de la expresión *“en dinero, de naturaleza contractual”* prevista en la norma acusada, así como la executable condicionada del resto del precepto, en el entendido que *“será procedente el proceso monitorio respecto de cualquier obligación determinable en una suma de dinero, así aquella sea inicialmente indeterminada.”*

Luego de hacer una introducción legal al concepto y clasificación de las obligaciones en el derecho civil, el interviniente señala que la norma acusada viola el principio de igualdad, en tanto las obligaciones dinerarias y las no dinerarias son ambas exigibles. En ese sentido, no existe justificación para que solo uno de los grupos pueda ser tramitado mediante el proceso monitorio. Destaca que esta es la razón por la cual diferentes ordenamientos jurídicos no establecen dicha distinción y amparan ambos tipos de obligaciones.

La Universidad considera, del mismo modo, que la norma se opone al derecho de acceso a la administración de justicia. Aunque se acepta que las obligaciones dinerarias presentarían un carácter más expedito en su exigibilidad que las no dinerarias, en todo caso esa sola razón no es suficiente para privar a un grupo de acreedores de utilizar el proceso monitorio, el cual tiene como finalidad esencial dotar al orden jurídico de un proceso ágil y simplificado, dirigido a aquellas obligaciones de cuantías inferiores. Como este objetivo no distingue entre diferentes grupos de obligaciones, no concurre justificación para excluir a aquellas no dinerarias. Sobre la materia, el interviniente sostiene que *“la norma demandada y demás reglas jurídicas concordantes deben responder a criterios de eficiencia de un procedimiento concebido para asuntos menos complejos o que, por razón de su cuantía, requieren un juicio más sencillo que permita a los usuarios el acceso eficiente a la administración de justicia, sin necesidad de agotar el trámite de un*

*proceso de conocimiento y que pueda ser iniciado sin la intervención de un abogado, sea la prestación dineraria o no, y con independencia de su fuente, contractual o extracontractual.”*

De la misma manera, el interviniente considera que esta limitación genera tanto grandes dificultades para la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias, como un incentivo para su incumplimiento por parte de sus obligados. *“De esta manera, se defrauda a tales acreedores su legítima confianza, la verificarse que la ausencia de contenidos monetarios o fuente contractual de su obligación, hace nugatoria la eficacia de su crédito. Ello permitirá a futuro que sujetos de mala fe accedan a reconocer informalmente este tipo de obligaciones, para posteriormente alegar su naturaleza extracontractual o no monetaria, de tal manera que tales deudores podrán defraudar a la contraparte, al ubicarla en una situación procesal y probatoria sumamente precaria, por no decir imposible. Semejante actuación no solo vulnera el postulado constitucional de acceso a la justicia, sino igualmente el deber de actuar de buena fe, que en nuestro ordenamiento es igualmente un imperativo constitucional.”* Señala, con base en el mismo argumento, que forzar a los acreedores de obligaciones no dinerarias a utilizar otros mecanismos judiciales diferentes al proceso monitorio, que resultan costosos y extensos en el tiempo, vulnera el principio de gratuidad en el acceso a la justicia.

#### **4.8. Universidad de Antioquia**

La decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia presenta intervención ante la Corte, que sustenta la exequibilidad de la disposición demandada.

Señala que desde el derecho comparado se infiere que el propósito del proceso monitorio es dotar de un título ejecutivo a los acreedores que carecen de este, pero que son titulares de derechos de crédito. De allí que resulta razonable y proporcionado que el legislador haya delimitado el alcance de dicho proceso a las obligaciones dinerarias. Además, esta restricción en nada afecta la posibilidad que tienen los acreedores de obligaciones dar, hacer o no hacer, de constituir sus títulos ejecutivos a través de otros instrumentos, como el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos o el interrogatorio de parte como prueba extraprocesal. Igualmente, resalta en la misma línea de otros intervinientes, la existencia de diferentes procedimientos civiles para la ejecución de diversas obligaciones de hacer.

Finalmente, sostiene que el diseño legal ahora planteado no es incompatible con que en el futuro se amplíe la cobertura a otras clases de obligaciones, sin que la actual limitación contradiga la Carta Política. *“De esta forma, en ejercicio de su potestad de configuración, el legislador puede perfectamente limitar el proceso monitorio para ciertas pretensiones y la exclusión de las demás no viola el derecho de acceso a la administración de justicia, la tutela*

*judicial efectiva y mucho menos el derecho a la igualdad, en la medida en que para la protección de tales pretensiones existen otros mecanismos igualmente válidos, establecidos por el legislador.”*

#### Intervenciones ciudadanas

#### **4.9. Ciudadano Francisco Edilberto Mora Quiñonez**

El ciudadano Mora Quiñonez interviene ante la Corte con el fin de defender la exequibilidad condicionada de la norma acusada, en el entendido que el proceso monitorio también es aplicable frente a las obligaciones no dinerarias.

Luego de hacer algunas consideraciones sobre la actual vigencia del Código General del Proceso y concluir que había entrado en vigor en todo el país el 1° de enero de 2016, el interviniente descarta la existencia de cosa juzgada constitucional, derivada de la sentencia C-726 de 2014. Esto debido a que allí se analizó un problema jurídico diferente al ahora objeto de examen. Sin embargo, resalta de manera coincidente con otros intervinientes, que de la lectura de un aparte de dicha decisión llevaría a concluir que la Corte extendió la aplicación del proceso monitorio a otro tipo de obligaciones, entre ellas a la de entrega material de un bien o la obligación de hacer o no hacer. Con todo, sostiene que dicha afirmación constituye apenas *obiter dicta*, por lo que no configura una regla controlante para el presente caso.

El interviniente reitera el argumento planteado por la demanda y algunos otros intervinientes, en el sentido que la norma viola el principio de igualdad. Sostiene que a pesar que la disposición acusada no contiene un mandato expreso que excluya a las obligaciones no dinerarias de su exigibilidad judicial mediante el proceso monitorio, en todo caso sí se está ante lo que denomina una “exclusión implícita”. Con todo, no se evidencia una razón que permita dicha restricción. Afirma, sobre este particular, que *“consultando la integridad de la exposición de motivos y los debates surtidos en el Congreso de la República, en lo que terminó siendo el CGP, no aparece con claridad que el legislador hubiere concurrido en alguna razón o causa justificativa para la exclusión implícita que hoy se juzga y creo ello tiene una única respuesta: No existe una sola causa justificativa razonable para haber privado de la institución monitoria como lo hizo la norma acusada, a los acreedores de obligaciones contractuales de naturaleza diferente al dinero.”* Para sustentar este aserto, indica que en el caso de los procesos de ejecución, no se excluyen una u otra clase de obligaciones.

Por último, expone que no es cierto el argumento según el cual las obligaciones no dinerarias se muestren inasibles por parte del proceso monitorio, pues dicho trámite judicial cuenta con las instancias mínimas y necesarias para evidenciar la existencia de cualquier tipo de obligación.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición acusada. Para ello, expone los argumentos siguientes:

5.1. El Ministerio Público parte de advertir que si bien la constitucionalidad de los artículos 419 y 421 del Código General del Proceso fue analizada en la sentencia C-726 de 2014, en todo caso dicha decisión tuvo efectos de cosa juzgada relativa explícita, por lo que la Corte está habilitada para resolver de fondo el asunto propuesto en la demanda de la referencia.

5.2. En cuanto a este particular, la Procuraduría General considera que la norma acusada es exequible, en la medida en que se inserta en la cláusula general de competencia legislativa. La exclusión de obligaciones no dinerarias, en ese sentido, responde a que tienen una naturaleza diferente a las expresadas en dinero, lo que justifica desde la perspectiva constitucional el trato diferenciado. Igualmente, el Código General del Proceso prevé otros mecanismos, en particular los procesos ejecutivos, diseñados para otro tipo de obligaciones, que sí constan en un título ejecutivo. La Vista Fiscal considera sobre este aspecto que *“en efecto, el proceso monitorio tiene como propósito el pago de sumas de dinero –obligaciones de dar, que tienen fuente contractual y de mínima cuantía-, mientras el proceso ejecutivo puede referirse a obligaciones de mínima, menor y mayor cuantía que no tienen necesariamente un origen contractual. Por esta razón el proceso ejecutivo cubre, como se indicó, un margen más amplio de acción, pues cubre obligaciones de dar, hacer y no hacer, así como obligaciones sujetas a plazo o condición. Y, finalmente, el proceso ejecutivo tiene como presupuesto la existencia de un título ejecutivo, mientras que el proceso monitorio no requiere de esta condición.”*

5.3. En tercer lugar, el Ministerio Público advierte que la restricción demandada no afecta el derecho de acceso a la administración de justicia, sino que, en contrario, lo hace efectivo. Este en razón que el proceso monitorio está diseñado para facilitar la exigibilidad judicial de obligaciones generalmente contraídas entre comerciantes informales y en montos relativamente bajos. *“Desde esta perspectiva, por lo tanto, el diseño de la medida legislativa es perfectamente coherente con la realidad que busca regular, pues incluir otro tipo de obligaciones como de hacer o no hacer no solo desnaturalizaría el proceso monitorio y su finalidad de promover el acceso a cierta parte de la población a la administración de justicia, sino que, además, su extensión a otro tipo de obligaciones desnaturalizaría también su propósito esencial, debido a que el trámite y la discusión de obligaciones de hacer, por ejemplo, claramente resulta mucho más complejo que el trámite de obligaciones dinerarias de dar.”*

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

1. La Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia, en los términos del artículo 241-4 C.P., puesto que se trata de la acción pública de inconstitucionalidad contra disposiciones contenida en una Ley de la República.

De otro lado, es importante resaltar que en el caso analizado no concurre el fenómeno de la cosa juzgada, en relación con lo decidido por la Corte en la sentencia C-726 de 2014. Esto debido a que si bien en dicha decisión, como se explicará en mayor detalle en apartado posterior, se hizo un amplio estudio del proceso monitorio, a partir de la demanda de las normas del Código General del Proceso que lo regulan, el cargo estuvo basado en la presunta vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso. Esto en razón que se trata de un proceso simplificado, que la demanda en ese momento calificó de “unilateral” y que, al prever mecanismos expeditos para la exigibilidad judicial de la obligación, presuntamente afectaba el derecho de contradicción del deudor. La Corte, en la sentencia mencionada, declaró la exequibilidad de las normas demandadas, pero circunscribiendo la decisión a los cargos analizados que, como es sencillo advertir, difieren de los estudiados en el presente fallo.

### **Problema jurídico y metodología de la decisión**

2. Los demandantes consideran que la norma acusada es incompatible con los derechos a la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia, en tanto restringe la aplicación el proceso monitorio a las obligaciones dinerarias, excluyendo las que no tiene ese carácter. El razonamiento del cargo se basa en considerar que si el legislador previó un procedimiento expedito, dirigido a facilitar la exigibilidad judicial de obligaciones que no constan en un título ejecutivo, no existe ninguna razón para restringir la aplicación de ese trámite a las obligaciones dinerarias. Agregan que la comprobación fáctica de dicha limitación inconstitucional, es el hecho que en el derecho comparado varias legislaciones no hayan circunscrito el proceso monitorio del modo que lo hace la norma acusada.

Algunos de los intervinientes concuerdan con la demanda y solicitan a la Corte que adopte un fallo de exequibilidad condicionada, en el cual la norma sea interpretada en el entendido que también podrá tramitarse a través del proceso monitorio la exigibilidad de obligaciones no dinerarias. En cambio, la mayoría de los intervinientes, al igual que la Procuraduría General, consideran que la norma es exequible. Sostienen que la definición acerca de qué clase de obligaciones puede hacerse exigible a través del proceso monitorio, es un

asunto que hace parte del amplio margen de configuración legislativa que tiene el Congreso en materia de procedimientos judiciales. Agregan que no es acertado el razonamiento de los demandantes, en el sentido que se afecte el acceso a la administración de justicia, puesto que la legislación procesal civil ha previsto tradicionalmente diferentes instrumentos para la ejecución de las obligaciones de dar, hacer o no hacer. Asimismo, indican que en el derecho comparado concurren jurisdicciones que incluyen y otras que separan a las obligaciones no dinerarias del conocimiento judicial a través del proceso monitorio, de modo que no es viable concluir que este sea un asunto de la esencia de dicho trámite judicial.

3. Conforme a los antecedentes planteados, corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico: ¿la norma del procedimiento civil que excluye a las obligaciones no dinerarias de su exigibilidad a través del procedimiento monitorio, vulnera los derechos a la tutela judicial efectiva y al acceso a la administración de justicia?

De antemano, la Sala considera que en el caso analizado este problema subsume a la discusión por presunta afectación del principio de igualdad que también plantean los demandantes. Esto debido a que tanto en uno como en otro caso, la argumentación utilizada es la misma. Los accionantes consideran que restringir la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias a procedimientos diferentes al monitorio, les impone un tratamiento discriminatorio a sus acreedores, puesto que deben utilizar vías menos expeditas para su cobro por vía jurisdiccional. Esto es un razonamiento análogo a considerar que se afecta el derecho de acceso a la administración de justicia, cuando presuntamente sin existir un criterio para ello, el legislador decide excluir las obligaciones no expresadas en dinero de la competencia propia del proceso monitorio.

Así, tanto en uno como en otro caso, habrá que determinarse si existe un criterio constitucionalmente válido para que el legislador haya decidido disponer la mencionada diferenciación. Por ende, es claro que la discusión por vulneración del derecho a la igualdad se subsume en un problema jurídico más general, materia de la presente sentencia.

Para resolver este problema jurídico, así planteado, la Corte adoptará la metodología siguiente: En primer lugar, hará referencia al precedente constitucional previsto por la Corte en materia del margen de configuración legislativa respecto de procedimientos judiciales, así como el contenido y alcance de los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva. En segundo lugar, se hará referencia a la estructura y propósitos del proceso monitorio en el Código General del Proceso, apartado que hará uso tanto de los presupuestos legales y sus antecedentes, como el derecho comparado y las decisiones adoptadas por la Corte sobre dichas disposiciones. En tercer lugar y a partir de las reglas

jurisprudenciales que se deriven de los análisis previos, la Corte resolverá el caso concreto.

Con todo, la Sala encuentra que uno de los intervinientes sostiene que debe adoptarse un fallo inhibitorio, debido a que la demanda no pretende la inconstitucionalidad de la norma acusada, sino su exequibilidad condicionada, a fin que se incluya dentro de los supuestos de hecho regulados las obligaciones no dinerarias. A juicio del interviniente, este tipo de solicitudes no son propias de la acción pública de inconstitucionalidad, por lo que la demanda sería inepta. En consecuencia, la Corte deberá resolver esta materia como asunto preliminar.

### **Asunto preliminar. Aptitud de la demanda**

4. En cuanto a la admisión de la demanda que solicita como pretensión principal la exequibilidad condicionada, basada en la existencia de interpretaciones concurrentes de la norma sujeta a examen, sino algunas de ellas compatibles con la Constitución y otras no, la jurisprudencia constitucional tiene dos etapas definidas.

Las decisiones de la primera etapa de la jurisprudencia planteaban que una demanda en dicho sentido era inepta, puesto que de conformidad con las normas legales aplicables, la acción pública faculta a los ciudadanos a requerir la inconstitucionalidad de los preceptos jurídicos, más no su condicionamiento. Esta alternativa de decisión estaba reservada a la Corte Constitucional, en tanto la legislación estatutaria sobre administración de justicia confiere a este Tribunal la competencia exclusiva para definir el sentido y alcance de sus propias decisiones. Así, cuando se solicitaba la exequibilidad condicionada, en estricto sentido no se estaba presentando ante la Corte una oposición objetiva y verificable entre la norma legal y la Constitución, por lo que no se habría planteado un juicio de inconstitucionalidad, resultando en consecuencia inepta la demanda correspondiente.

Un ejemplo de fallos en ese sentido es la sentencia C-864/08, en la que reiterando pronunciamientos anteriores de la Corte en ese sentido, expresó los argumentos siguientes frente a la demanda formulada contra algunos artículos de la Ley 691 de 2001, en materia de seguridad social para los grupos étnicos, en donde la pretensión principal era la exequibilidad condicionada:

“Además, la demanda pide a la Corporación que, para acceder a la primera de las dos solicitudes anteriores, se aparte de su propio precedente sentado en la Sentencia C-1299 de 2005<sup>1</sup>. En este pronunciamiento, reiterando jurisprudencia anterior, la Corte sostuvo que la acción pública de inconstitucionalidad de las leyes no podía ejercerse para lograr la declaración

---

<sup>1</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

de exequibilidad condicionada de una norma legal. En efecto, al respecto en dicho fallo la Corporación vertió los siguientes conceptos:

“Al respecto, la Corte debe recordar que la formulación que corresponde hacer al titular de la acción pública ciudadana debe contener una directa e inequívoca pretensión de inconstitucionalidad de una norma de rango legal, por contradecir precisamente ella las disposiciones superiores contenidas en la Constitución pues, como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia<sup>2</sup>, cuando se solicita la exequibilidad condicionada de una norma “*la sugerencia ciudadana de condicionamiento de normas que se estiman exequibles no implica demanda de ellas y, por lo tanto, no da lugar al proceso*”<sup>3</sup>.

“Al respecto ha expresado la Corporación lo siguiente:

*“Finalmente la Corte debe hacer énfasis en que, sin perjuicio de los poderes inherentes a la función que le es propia y que permiten, como se ha reconocido no solo por esta Corporación sino por otros tribunales constitucionales donde ellos existen, la expedición de sentencias condicionadas, sean estas interpretativas, integradoras, o sustitutivas, así como la posibilidad de modular los efectos temporales de las mismas<sup>4</sup>, todo ello dentro de la rigurosa razonabilidad que en tales supuestos ha señalado la jurisprudencia, es claro que la formulación que corresponde hacer al titular de la acción pública ciudadana debe contener una directa e inequívoca pretensión de inconstitucionalidad de una norma de rango legal, por contradecir precisamente ella las disposiciones superiores contenidas en la Constitución.*

*“Cabe recordar al respecto que la acción que ejerce el particular en este caso es de inconstitucionalidad. Ni en el texto Constitucional (arts. 40 y 241 C.P) ni en el régimen procedimental respectivo (Decreto 2067/91) se hace mención de una eventual acción de “interpretación” o de “interpretación acorde”. La expresión utilizada es precisamente la de inconstitucionalidad y ella enmarca el alcance de las demandas que pueden presentarse ante la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 superior.”<sup>5</sup>”*

Así las cosas, la primera y principal de las pretensiones formuladas en la demanda involucra la ineptitud sustancial de la misma, puesto que esta Corporación ha rechazado la posibilidad de que la acción pública de inconstitucionalidad se utilice para lograr la interpretación conforme a la

<sup>2</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-621 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-362 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-621 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>3</sup> Ver Sentencia C-621/98 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>4</sup> Al respecto ver Alejandro Martínez Caballero “Tipos de sentencias. El control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana” en Jurisdicción Constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-200 Realidades y Perspectivas, Imprenta Nacional, Febrero 2001, págs. 383 ss.

<sup>5</sup> Sentencia C-362/01 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Constitución de una norma legal, que es lo que en definitiva se solicita en esta primera petición.”

5. Sin embargo, esta postura fue posteriormente modificada por la Corte, admitiéndose en la actualidad que las demandas de inconstitucionalidad contengan como pretensión principal la declaratoria de exequibilidad condicionada del precepto legal respectivo. Para la Corte, esta sola circunstancia no era suficiente para concluir la ineptitud de la demanda, sino que también debía verificarse si (i) el libelo presentaba cargos que fuesen claros, ciertos, suficientes y pertinentes, en los términos de la jurisprudencia constitucional, de modo que ofrezcan una acusación discernible y fundada; (ii) la demanda, además de la solicitud de exequibilidad condicionada, también incluye una pretensión de inexecuibilidad, o (iii) si el cargo está fundado exclusivamente en la pretensión de exequibilidad condicionada, el mismo está mínimamente motivado, de modo que se demuestre que dicha opción de decisión es necesaria para solucionar la contradicción entre el precepto acusado y la Constitución.

Acerca de esta última posibilidad, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que carecería de sentido exigir al demandante que solicite la inexecuibilidad de la norma que acusa, cuando su argumentación está unívocamente dirigida a demostrar que el remedio adecuado para solucionar el problema jurídico propuesto no es la inconstitucionalidad, sino una fórmula de exequibilidad condicionada. Sobre este mismo particular debe agregarse que no existe una norma particular que impida una solicitud de ese carácter y, además, la eficacia del principio *pro actione* obliga a que no se impongan condiciones a las demandas de inconstitucionalidad que se funden, como sucede en el caso analizado, en exigir una contradicción argumentativa entre la pretensión y las razones que conforman el concepto de la violación.

Este precedente, que constituye el estándar actual de análisis sobre admisibilidad de las demandas que requieren a la Corte la adopción de fallos de exequibilidad condicionada, fue expuesto recientemente por la sentencia C-020 de 2015, en la cual se decidió la constitucionalidad de algunas normas que regulan la pensión de invalidez. En dicha oportunidad, el Pleno expresó lo siguiente:

“Cuando la única pretensión de la demanda es la exequibilidad condicionada de la norma acusada, debe tenerse en cuenta que incluso en ciertos casos la Corte puede fallar de fondo una acción así.<sup>6</sup> Lo que se exige en estos casos, además de una demanda en forma, es que la acción plantee un problema

---

<sup>6</sup> Entre otras, pueden verse las siguientes. Sentencia C-341 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo. AV Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso la Corte falló de fondo pese a que la única pretensión era esta: “[s]e solicita a este tribunal que declare la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, [...]”. Sentencia C-782 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En esa ocasión, la demanda solicitaba un fallo de exequibilidad condicionada. El Procurador pidió inhibirse porque la pretensión tornaba en inepta la acción. La Corte, sin embargo, se pronunció de fondo. En el mismo sentido, ver sentencias C-616 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Unánime) y C-586 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa. Unánime).

abstracto de inconstitucionalidad, y que a partir de ella se justifique mínimamente la decisión del actor de no pedir la inexecutable total o parcial de la norma. A un demandante no se le puede exigir –como condición para que su demanda sea admitida y estudiada de fondo- que pida la inexecutable total de un precepto o de parte de él, cuando según sus propias convicciones razonablemente fundadas considera que la norma no es integral o parcialmente inexecutable, pero sí que lo es mientras no exista un condicionamiento específico de la Corte, debidamente justificado por el actor en cada proceso. Lo contrario, como lo señala el Procurador General de la Nación, equivale a imponerle una carga de deslealtad procesal al ciudadano, quien estaría entonces ante el imperativo de pedir algo con lo cual razonablemente está en desacuerdo. Además es tanto como adjudicarle al ciudadano, al menos en ciertos casos, la carga de obrar contra la inviolabilidad de sus propias convicciones morales, lo cual resulta aparte de innecesario constitucionalmente inaceptable a la luz de las libertades consagradas en la Carta. Como dijo esta Corporación en la sentencia C-149 de 2010:

“[...] cuando el actor fundamenta su pretensión en un cargo de inconstitucionalidad que cumple con todos los requisitos legales y jurisprudenciales, no cabe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda en razón a que la pretensión se oriente a obtener una sentencia de executable condicionada. Pretender lo contrario no es razonable en cuanto ello implicaría imponerle al demandante una carga que, incluso, *prima facie*, podría resultar contraria a la Constitución, como cuando, por ejemplo, se acusa una norma legal que establece un beneficio que responde a un imperativo constitucional, pero que se ha restringido, injustificadamente, a ciertos sujetos con exclusión de otros que también debieran estar incluidos. En ese caso es claro que la exclusión que se deriva de la ley es contraria a la Constitución, pero no parece razonable, a la luz del ordenamiento superior, exigir al demandante que solicite la declaratoria de executable de la disposición como tal, con lo cual se perdería el beneficio para todos sus destinatarios, sin permitirle solicitar lo que en definitiva, de constatarse la hipótesis de inconstitucionalidad planteada por el demandante, puede hacer y posiblemente hará la Corte, cual es un pronunciamiento de executable condicionada. Dicho de otra manera, de acuerdo con la línea argumentativa que proponen algunos intervinientes y que aquí se cuestiona, en un caso como el que se acaba de exponer, un requisito de técnica procesal, le impondría al demandante que, como condición para acceder a una decisión de executable condicionada que purgue la disposición acusada de sus contenidos contrarios a la Constitución, solicite que toda la disposición sea excluida del ordenamiento, asunto que no solo no desea, sino que además, en el ejemplo planteado, resultaría contrario a la Constitución, puesto que implicaría suprimir un beneficio cuya consagración legal, como se dijo, obedece a un imperativo Constitucional”.

6. La Sala advierte, en este orden de ideas, que la demanda de la referencia cumple con los criterios expuestos. El libelo contiene una argumentación clara

y suficiente, dirigida a demostrar que el proceso monitorio debe extenderse a la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias, puesto que de lo contrario se afectan los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. De igual manera, la interpretación que hacen los accionantes de la norma acusada se deriva razonablemente de la misma, en tanto efectivamente el precepto circunscribe el ámbito del proceso monitorio a las obligaciones dinerarias. Finalmente, los argumentos contenidos en la demanda son pertinentes, pues refieren a la presunta contradicción entre dicha delimitación legal del proceso monitorio y el ejercicio de los derechos fundamentales mencionados por parte de los acreedores de obligaciones no dinerarias.

Es claro que el centro de la discusión es la necesidad de extender el ámbito de aplicación del proceso monitorio a otros supuestos no previstos por el legislador, pero en ningún caso a la inexecutable de ese trámite judicial. De allí que no sea posible exigir a los demandantes que pretendan la inconstitucionalidad de las normas, pues ello supondría excluir del orden jurídico la institución en su conjunto. Por lo tanto, como lo aceptan los intervinientes y el Ministerio Público, se está ante un cargo de inconstitucionalidad que cumple con las condiciones de admisibilidad, lo que faculta a la Corte para adoptar una decisión de mérito en el asunto de la referencia.

Así, solucionado el presente asunto preliminar, la Sala asume el conocimiento del problema constitucional planteado, de conformidad con la metodología explicada en el fundamento jurídico 3 de esta sentencia.

### **El amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales. Reiteración de jurisprudencia**

7. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, de manera estable y reiterada, que uno de los aspectos en los cuales el legislador tiene una amplia competencia de regulación es en lo que respecta a la previsión de los procedimientos judiciales y administrativos. El Congreso, en ejercicio de la cláusula prevista en 150-2 C.P., está facultado para expedir códigos en todos los ramos de la legislación, así como reformar sus disposiciones. La Corte ha considerado que a partir de esta previsión, el legislativo puede válidamente adoptar diferentes modelos de procedimiento, de acuerdo con el diseño que se muestre más conveniente para asumir cada problemática legal en particular. En ese sentido, los límites impuestos son solo aquellos vinculados con la vigencia de los derechos constitucionales de quienes participan en dichos trámites, sin que de la Carta Política se deriven, salvo casos de regulación superior expresa, un modelo procedimental en particular.

La Corte ha planteado en diferentes decisiones este precedente, razón por la cual para efectos de la presente sentencia, se hará uso de la síntesis contenida en el fallo C-319/13, en el cual la Sala Plena decidió unánimemente la constitucionalidad de una norma contenida en la Ley 393 de 1997, que

dispone la ausencia de recursos respecto de las providencias que se adopten en el trámite de las acciones de cumplimiento, salvo la sentencia.

8. Diferentes normas constitucionales confieren al Congreso la competencia para delimitar los procedimientos judiciales. Esto se deriva de las facultades previstas en el artículo 150 C.P. para interpretar, reformar y derogar las leyes, así como la antes mencionada de expedir los códigos y reformar sus contenidos. Igualmente, el artículo 228 C.P., al definir la naturaleza de la administración de justicia, prescribe su sujeción a la ley procesal definida por el legislador.

Esta amplia competencia, en los términos expuestos, faculta al legislador para establecer diferentes modelos y alternativas de trámites judiciales, dirigidos entre otras muchas tareas a (i) fijar nuevos procedimientos judiciales; (ii) determinar la naturaleza de dichos procedimientos; (iii) eliminar etapas procesales; (iv) requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales; (v) imponer cargas procesales a las partes; o (vi) establecer los términos y plazos para el acceso a la administración de justicia. Esto bajo un criterio de libertad de configuración legislativa, que responda a necesidades de conveniencia y oportunidad para la efectividad de los derechos, principios y valores constitucionales.<sup>7</sup>

9. La competencia del legislador también es de carácter negativo, pues está facultado para excluir determinadas etapas procesales, así como prever cuáles son los mecanismos que deben ser utilizados para lograr la exigibilidad judicial de determinada pretensión. Esta conclusión es justificada en la sentencia en comento al señalar que *“de acuerdo con la Constitución, es a la ley a la que le corresponde definir el contenido específico de los procedimientos judiciales, salvo aquellos casos en que la Carta tiene previsiones particulares acerca de determinados procesos que, como es apenas natural, subordinan al legislador. Así, se ha señalado por la Corte que “... el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. || Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.”*<sup>8</sup>

10. Con todo, este mismo precedente ha contemplado que la facultad legislativa para definir los procedimientos judiciales si bien es amplia, no es omnímoda, pues está sometida a los límites que la hagan compatible con la Constitución. La jurisprudencia en comento ha agrupado dichos límites en

<sup>7</sup> Sobre estas funciones, *Vid.* Corte Constitucional, sentencia C-315/12.

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-742/99.

cuatro categorías principales: (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 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.

10.1. El primer límite se deriva del carácter normativo de la Constitución. En efecto, si la misma Carta Política ha determinado los aspectos específicos de un procedimiento judicial o administrativo, el Congreso carece de competencia para prever un diseño normativo diferente. Con todo, este mismo precedente ha enfatizado que dicha limitación es excepcional, pues de ordinario la Constitución difiere a la ley la definición específica de los procedimientos judiciales.

10.2. En cuanto la segunda categoría de límites, se tiene que los procedimientos judiciales son expresión de la actividad del Estado, de manera tal que deben mostrarse compatibles con los fines constitucionales de este. Esta es la regla que se deriva del artículo 228 C.P., cuando establece como uno de los principios básicos de la administración de justicia, la primacía del derecho sustancial. De esta manera, el precedente en comento ha señalado que los procesos judiciales se instituyen con el fin (i) cumplir con los fines de esenciales del Estado, previstos en el artículo 2° C.P.; y particularmente (ii) otorgar eficacia a las previsiones de independencia, desconcentración y autonomía de la función judicial, publicidad de la actuación, prevalencia del derecho sustancial, diligencia en el cumplimiento de los términos procesales y garantía de acceso a la administración de justicia.

10.3. La tercera categoría de límites refiere al cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta condición es satisfecha cuando la norma procedimental responde a un principio de razón suficiente, relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible y a través de un mecanismo legal que sea adecuado para cumplir con ese objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional, al interferir con su núcleo esencial.

Esta condición ha sido caracterizada por la jurisprudencia constitucional, al señalar que “[c]omo lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos antes las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y

*proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.*"<sup>9</sup>

10.4. El cuarto límite tiene por objeto hacer compatible al trámite judicial con las garantías que conforman el derecho al debido proceso. En los términos anteriormente analizados, el proceso judicial es un instrumento para la satisfacción de los derechos fundamentales. Llevado a esta condición a la presente limitación, se concluye que los trámites judiciales, para que sean compatibles con la Constitución, deben acreditar su compatibilidad con *"los principios de legalidad, contradicción y defensa, de favorabilidad en los casos que resulte aplicable, de presunción de inocencia para los trámites propios del derecho sancionador, así como contar con un proceso judicial sin dilaciones injustificadas y donde esté garantizado el derecho a presentar y controvertir las pruebas, a impugnar la sentencia condenatoria y a que no se sea juzgado dos veces por el mismo hecho. Estas garantías se suman a otras, vinculadas a distintos derechos fundamentales, como son la igualdad de trato ante autoridades judiciales, la vigencia de la intimidad y la honra, la autonomía personal y la dignidad humana"*.<sup>10</sup>

La jurisprudencia constitucional analizada, a partir de esta consideración, ha señalado que el cumplimiento de este requisito vincula las limitaciones constitucionales del diseño legal de los procedimientos judiciales al derecho a contar con un recurso judicial efectivo, definido por el derecho internacional de los derechos humanos.

Para probar este último aserto, la Corte ha traído a colación diferentes pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales son coincidentes en supeditar la existencia de un recurso judicial efectivo al cumplimiento de los componentes esenciales del derecho al debido proceso. Así, la Opinión Consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana resalta que el artículo 8 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos *"...cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención " Garantías Judiciales ", lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención. (...) Este artículo 8 reconoce el llamado "debido proceso legal", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial."*

Similares consideraciones son expuestas por el intérprete autorizado de la Convención Americana, al insistir en que la cláusula de garantías judiciales se

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-428/02.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-319/13, fundamento jurídico 9. En igual sentido, la sentencia C-124/11.

aplica no solo al escenario del derecho penal, sino también a las demás actuaciones, entre ellas las de los procedimientos administrativos. Así, en la Opinión Consultiva OC-11/90 determinó que “[e]n materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso.”

11. Con base en estas premisas, la Corte ha concluido que dichos límites cumplen con una doble función. De un lado, operan como guía para la actividad del legislador, el cual debe advertir que si bien tiene un amplísimo margen de maniobra en lo que respecta al diseño de los procedimientos judiciales, en todo caso no puede desconocer los límites antes explicados. De otro, estos mismos límites conforman el parámetro de constitucionalidad para evaluar la validez de las regulaciones legales en materia de procedimientos judiciales. Por ende, cuando la disposición legal que fija el procedimiento opera en exceso de dichos límites, deviene inexecutable. A este respecto, se ha señalado que el legislador no está facultado para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales, “... pues no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso.”<sup>11</sup>

12. En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa. Por lo tanto, está habilitado para definir diversos modelos e instrumentos que considere convenientes para la exigibilidad judicial de los derechos y el cumplimiento de las regulaciones legales y constitucionales. Sin embargo, estas facultades no son absolutas, pues deben cumplir con los límites que imponen tanto el mismo valor normativo de la Constitución, como la vigencia de los derechos fundamentales concernidos en el proceso judicial, en particular el debido proceso y la existencia de un recurso judicial efectivo.

### **El contenido y alcance de los derechos de acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva**

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia C-555/01.

13. El artículo 228 C.P. instituye a la administración de justicia como función pública y le atribuye las características esenciales de (i) la publicidad y permanencia, con las excepciones que establezca la ley; (ii) la prevalencia del derecho sustancial; (iii) el cumplimiento diligente de los términos procesales; y (iv) el funcionamiento desconcentrado y autónomo del poder judicial. De otro lado, el artículo 229 C.P. reconoce el derecho de todas las personas para acceder a la administración de justicia.

La jurisprudencia de la Corte<sup>12</sup> ha concluido que existe un derecho fundamental autónomo de acceso a la administración de justicia, que se relaciona a su vez con el derecho a la tutela judicial efectiva,<sup>13</sup> este último originado en el derecho internacional de los derechos humanos. La adscripción de este derecho responde un razonamiento simple, planteado incluso desde la teoría jurídica, en el sentido que la definición misma de derecho subjetivo comporta la posibilidad de hacerlo exigible.<sup>14</sup> En ese sentido, no sería lógicamente posible concluir que una persona es titular de un derecho, cuando está privado de dicha posibilidad. La exigibilidad judicial de los derechos es, en consecuencia, esencial para concluir su misma existencia jurídica, en tanto solo podrán predicarse como materialmente exigibles cuando se cuente con un mecanismo coactivo para obtener su eficacia.

14. Es bajo esta consideración que la Corte ha definido el derecho de acceso a la administración de justicia. Al respecto, se ha señalado que dicha garantía constitucional refiere a *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de acudir, en condiciones de igualdad, ante los órganos de investigación, los jueces y los tribunales de justicia, ya sea para demandar la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, o para propugnar por la integridad del orden jurídico con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y adjetivas previstas en la ley. Incorpora así mismo, una garantía real y efectiva para los individuos, previa al proceso, que se orienta a asegurar que éste cumpla con sus cometidos de justicia, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de vacío del orden jurídico o indefensión frente a la inminente necesidad de resolver de manera pacífica los conflictos que se presentan entre los individuos, en sus relaciones interpersonales, y entre ellos y la organización estatal.”*<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Son muchas las sentencias de la Corte que han asumido la materia. No obstante, algunas síntesis comprensivas sobre el contenido y alcance del derecho de acceso a la administración de justicia se encuentran en las sentencias C-1177/05, C-1194/05, C-437/13 y C-834/13.

<sup>13</sup> Este ha sido un aspecto reiterado en la jurisprudencia constitucional. Así, en la sentencia C-1195/01 se expresa que *“El derecho a acceder a la justicia guarda estrecha relación con el derecho al recurso judicial efectivo como garantía necesaria para asegurar la efectividad de los derechos, como quiera que “no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso.”*

<sup>14</sup> Al respecto, Hohfeld define al derecho subjetivo como la posición jurídica que permite reclamar “algo” a un tercero. Es decir, identifica derecho subjetivo con una pretensión jurídica exigible. Vid. Hohfeld, W.N. (2004) *Conceptos jurídicos fundamentales*. Fontamara, México.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1177/05.

Esta definición guarda unidad de sentido con el alcance que el derecho internacional de los derechos humanos otorga al derecho a tener un recurso judicial efectivo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en ejercicio de su función consultiva, ha previsto sobre el particular que el derecho a un recurso judicial no solo debe preverse en la legislación de manera formal, sino que también debe contar con las condiciones materiales para que sea “efectivo”, entre ellas la existencia de un poder judicial independiente y autónomo, así como un procedimiento que opere sin dilaciones injustificadas. Sobre el tópico, se señala por la Corte IDH que *“la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla. No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia, como sucede cuando se incurre en retardo injustificado en la decisión; o, por cualquier causa, no se permita al presunto lesionado el acceso al recurso judicial.”*<sup>16</sup>

15. Con base en estos supuestos generales, la jurisprudencia constitucional también ofrece un inventario sobre las garantías específicas que contiene el derecho de acceso a la administración de justicia. Este listado fue realizado por la Corte, entre otras decisiones, en la sentencia C-1177/05, en la cual, sin tener un propósito de exhaustividad, se señaló que el derecho de acceso a la administración de justicia contiene, entre otras, las garantías de (i) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos; (ii) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (iii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas, y que ella se produzca dentro de un plazo razonable; (iv) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; y (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin

<sup>16</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-9/87 “Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)” Párrafo 24.

dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso.

Para lo que interesa al presente asunto, debe la Corte enfatizar que contar con un proceso sin dilaciones injustificadas es una garantía que se deriva de los artículos 29 y 228 C.P., razón por la cual la jurisprudencia le ha otorgado carácter esencial dentro del derecho fundamental en comento. En este caso particular, la Constitución incluye dicha garantía no solo como un componente del acceso a la administración de justicia, sino específicamente como una de las garantías propias del derecho del debido proceso. A su vez, dicho precedente no circunscribe esa garantía al ámbito del derecho penal, sino que ha predicado su carácter vinculante para los diferentes procesos judiciales.<sup>17</sup>

Sobre el particular, existe un evidente vínculo entre el acceso a la administración de justicia y contar con un proceso sin dilaciones injustificadas. Como se señaló anteriormente, la protección del derecho a un recurso judicial efectivo no puede tener un carácter eminentemente formal, sino que debe ser material. En ese orden de ideas, se estaría ante un modelo de justicia insuficiente en términos de garantía de este derecho, cuando se ha previsto un procedimiento judicial, pero el mismo no permite conferir a los ciudadanos una solución oportuna frente a la exigibilidad de sus derechos. Esta falencia puede deberse de dos factores definidos: bien por la presencia de mora judicial, derivada de la duración desproporcionada en el trámite de los trámites judiciales que no responda a ningún criterio de carácter objetivo;<sup>18</sup> o bien por la falta de idoneidad del mismo procedimiento legal, de manera que el modo como fue concebido por el legislador no permita llegar, en abstracto, a una solución oportuna.

Así, en el segundo caso se requiere un estándar más estricto que una simple evaluación de idoneidad del mecanismo judicial en casos concretos, sino una ausencia objetiva de eficacia ante todas las controversias sometidas a dicho trámite por el legislador.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Esta ampliación se ejemplifica en varios fallos, particularmente en revisiones de acciones de tutela. Así, en la sentencia T-1108/03 se analizó la obligatoriedad del debido proceso sin dilaciones injustificadas en el marco de un proceso civil de ejecución. De igual manera, en la sentencia T-579/11 se hizo la misma aplicación, esta vez respecto de un proceso laboral.

<sup>18</sup> “La mora judicial constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia. Este fenómeno es producto de diferentes causas, en la mayoría de los casos está relacionada con el número elevado de procesos que corresponde resolver a cada despacho, los cuales superan las condiciones estructurales del mismo, y por lo tanto dificulta evacuarlos en tiempo (fenómeno conocido como hiperinflación procesal); evento en el cual la jurisprudencia constitucional ha determinado que no existe vulneración del derecho al debido proceso, pues la dilación no es imputable a la negligencia del funcionario judicial, sino que encuentra justificación en la falta de capacidad logística y humana existente para resolver los asuntos que le fueron asignados para su decisión.” Corte Constitucional, sentencia T-494/14.

<sup>19</sup> Así por ejemplo, en la sentencia C-372/11 se declaró la inexecutable de una norma que modificaba la legislación procesal laboral, en el sentido de aumentar las cuantías para recurrir en casación. Para la Corte, esta norma imponía una barrera para el acceso a la justicia, en tanto impedía que aquellos trabajadores de salarios bajos y medios pudiesen acceder a dicho mecanismo extraordinario de control judicial. Así mismo, la medida analizada era una reforma de carácter regresivo, que no cumplía con las condiciones de validez constitucional.

17. Finalmente, el precedente en comento ha establecido que, conforme al margen de configuración legislativa explicado en el apartado anterior de esta sentencia, la definición concreta del derecho de acceso a la administración de justicia, corresponde al Congreso, el cual se encuentra sometido a los límites constitucionales explicados en precedencia.

17.1. La Corte ha considerado, en primera instancia, que el derecho de acceso a la administración de justicia está sometido al desarrollo legal, puesto que es al Congreso al que la Constitución adscribe la competencia general para la determinación de los procedimientos judiciales. Entonces, la fijación de las condiciones de acceso a la justicia es competencia del legislador, pero en todo caso esta actividad debe estar orientada, de forma obligatoria, a la consecución de dichos fines. En términos de la jurisprudencia constitucional, “[l]a fijación de las condiciones de acceso a la administración de justicia las reserva la Constitución al órgano legislativo en razón de que no se agotan en sí mismas, sino que con ellas trasciende la idea, por demás general, impersonal y abstracta, de realización de la justicia. De ahí que cada criterio, requisito o condición de acceso a la justicia, deberá diseñarse con miras a lograr que en las actuaciones judiciales sea restablecido el orden jurídico que a las autoridades corresponde mantener y por esto su regulación no puede confiarse a instrumentos de naturaleza privada, destinados a regular la administración de bienes de igual naturaleza, aunque destinados al uso común.”<sup>20</sup>

Así por ejemplo, el legislador está habilitado para imponer diferentes cargas procesales a las partes, siempre y cuando las mismas respondan a un fin constitucionalmente legítimo y estén orientadas al cumplimiento de los fines del sistema de justicia, que no son otros que la eficacia en el exigibilidad judicial de los derechos, dentro de un marco respetuoso de los contenidos propios del debido proceso. Este fue el caso analizado en la sentencia C-123/03, que estudió la constitucionalidad de la norma que reformó el derogado Código Contencioso Administrativo con el fin de regular la perención como modalidad de terminación anticipada del proceso judicial. La Corte advirtió que el legislador estaba habilitado para prever esta clase de regulaciones, sin que las mismas afectaran el derecho de acceso a la administración de justicia. Esto debido a que una regulación procesal de esta naturaleza estaba unívocamente enfocada a contar con un trámite contencioso sin dilaciones injustificadas.

Señaló sobre este aspecto que “[l]os efectos que produce la perención en los procesos contencioso administrativos trascienden la órbita estrictamente procesal-legal, involucrando varios derechos y principios constitucionales. // En efecto, constituye fin esencial del Estado social de derecho colombiano el de garantizar la efectividad de los derechos constitucionalmente reconocidos (C.P., art. 2o.), y para ello el artículo 229 constitucional establece como derecho fundamental de toda persona, el de acceder a la administración de

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1043/00.

*justicia. Adicionalmente, el artículo 228 constitucional señala que la administración de justicia es una función pública y que los jueces son independientes y autónomos para resolver las controversias y situaciones jurídicas ante ellos expuestas para su definición. Sin embargo, el ejercicio de esa función pública debe ser eficaz, es decir que debe garantizarse una administración de justicia pronta y cumplida<sup>21</sup>, lo que se concreta en el principio de la celeridad, deducido del mismo artículo 228 superior, al establecer que “[l]os términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. || Por lo anterior la Corte ha reconocido como derecho fundamental de las personas “tener un proceso ágil y sin retrasos indebidos”<sup>22</sup>, que se instituye en premisa básica de la efectividad del derecho a la administración de justicia, señalando que la perención -en el ámbito civil pero igualmente extensible al ámbito contencioso administrativo- es considerada como “un adecuado desarrollo legal del principio constitucional, según el cual, la administración de justicia debe ser diligente, los términos procesales deben ser respetados y su incumplimiento será sancionado (CP art. 228)”<sup>23</sup>.*”

17.2. En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional<sup>24</sup> también ha señalado que el marco para la regulación del acceso a la administración de justicia está conformado, precisamente, por los límites al ejercicio de la actividad legislativa descritos en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia. Sobre el particular, se ha considerado que el mecanismo por excelencia para regular el acceso a la administración de justicia son los mismos procedimientos judiciales. En tal circunstancia, se reconoce el amplio margen de configuración del legislador acerca de la definición de dichos procedimientos, pero también son aplicables las restricciones antes señaladas, las cuales van unívocamente dirigidas a la satisfacción de los derechos fundamentales, entre ellos el acceso equitativo a la justicia y el derecho al debido proceso.

Sobre esta materia, la jurisprudencia constitucional ha reafirmado que el legislador está habilitado para definir los diferentes aspectos de los procesos judiciales. Para la Corte, “*en virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada*

<sup>21</sup> Ley Estatutaria de Administración de Justicia, No. 270 de 1996, artículo 4o.

“**ARTICULO 4o. CELERIDAD.** La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. (...)”.

<sup>22</sup> Sentencia T-006 de 1992.

<sup>23</sup> Sentencia C-568 de 2000, antes citada.

<sup>24</sup> Para una síntesis sobre la materia puede consultarse la sentencia C-437/13.

*uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.”<sup>25</sup>*

Con base en este argumento, la Corte también ha considerado que el derecho de acceso a la administración de justicia, aunque amplio, puede ser válidamente circunscrito por el legislador. De esta manera, bien puede el Congreso disponer “límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, -como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa-, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica”.<sup>26</sup>

18. El legislador, en este orden de ideas, está llamado a sopesar las razones de conveniencia socioeconómica, la distribución adecuada de recursos, la naturaleza de las pretensiones y la evaluación de la eficiencia y eficacia de cada procedimiento, a efectos de definir cuál es el mecanismo procesal más idóneo. Esta definición legal de los procedimientos, entonces, lo que debe permitir es la exigibilidad judicial de los derechos por parte de los ciudadanos, de manera que tengan un acceso efectivo a los procedimientos judiciales, sin dilaciones injustificadas y dentro de un marco respetuoso de los derechos fundamentales de las partes. Este deber no impone la obligación de fijar un procedimiento particular, a menos que se trate de aquellos que la misma Constitución ha dispuesto expresamente. En cambio, se trata de un deber general de compatibilidad entre el medio procesal escogido y los derechos de los usuarios del sistema de justicia.

Esto implica, de la misma manera, que la inexecutable de la regulación procesal solo se predicará en caso que se demuestre que el procedimiento previsto es contrario a dichos derechos o afecta el núcleo esencial del derecho al acceso a la administración de justicia. En caso contrario, no se podrá constatar la inconstitucionalidad del precepto correspondiente, pues ello sería contrario al reconocimiento del amplio margen de configuración normativa al que se ha hecho insistente referencia. En otras palabras, el control de constitucionalidad sobre los procedimientos judiciales se centra en su validez, en términos de su eficacia para la protección de los derechos fundamentales, y no en la conveniencia de los mismos. Es claro que para lograr la exigibilidad judicial de los derechos pueden plantearse diferentes alternativas procesales, siendo su escogencia un ámbito exclusivo del legislador. Su incompatibilidad con la Constitución solo podrá inferirse cuando se demuestre que el

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-183/07.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

mecanismo elegido es incompatible con los derechos fundamentales o impone cargas irrazonables y desproporcionadas a las partes.

### **El proceso monitorio y su tratamiento en la jurisprudencia constitucional.**

19. Dentro del capítulo sobre los procesos declarativos especiales, el Código General del Proceso incluyó al proceso monitorio como innovación dentro del régimen procesal civil colombiano. Conforme al artículo 419 de dicho Código, este proceso permite la exigibilidad judicial de obligaciones en dinero, que tengan naturaleza contractual, que sean exigibles y que no excedan la mínima cuantía.

El artículo 420 *ejusdem* determina, a su vez, los requisitos de la demanda del proceso monitorio. Dentro de ellas se destacan que el demandante debe definir la pretensión de pago, expresada con precisión y claridad, así como los hechos que sirven de fundamento a la misma, *“debidamente determinados, clasificados y numerados, con la información sobre el origen contractual de la deuda, su monto exacto y sus componentes.”* Asimismo, debe manifestarse en la demanda, *“de forma clara y precisa (...) que el pago de la suma adeudada no depende del cumplimiento de una contraprestación a cargo del acreedor.”* En consonancia con estos requisitos, la norma determina que el demandante deberá aportar con el libelo *“los documentos de la obligación contractual adeudada que se encuentren en su poder. || Cuando no los tenga, deberá señalar dónde están o manifestar bajo juramento, que se entiende prestado con la presentación de la demanda, que no existen soportes documentales.”*

En cuanto al trámite del proceso monitorio, el artículo 421 del Código General del Proceso prevé un procedimiento simple y dirigido a la exigibilidad de las obligaciones reclamadas dentro de un marco de celeridad. Así, admitida la demanda el juez ordenará requerir al demandado por el plazo de 10 días para que pague o conteste la demanda a partir de las *“razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la deuda reclamada.”* La admisión de la demanda se expresa a través de un auto de requerimiento de pago, el cual se notifica personalmente al deudor.

Si el deudor no paga dentro del plazo previsto, no justifica su renuencia o simplemente no comparece al proceso, se dictará sentencia contentiva del monto reclamado y sus intereses, y se procederá a la ejecución de la misma, según las reglas del artículo 306 CGP. Esta misma determinación se adoptará *“en caso de oposición parcial, si el demandante solicita que se prosiga la ejecución por la parte no objetada.”*

En caso que el deudor satisfaga la obligación en la forma señalada en el auto de requerimiento de pago, se declarará terminado el proceso. Igualmente, en caso que el demandado conteste la demanda con la *“explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual*

*deberá adoptar las pruebas en que se sustenta su oposición, el asunto se resolverá por los trámites del proceso verbal sumario y el juez dictará auto citando a la audiencia del artículo 392, previo traslado al demandante por cinco (5) días para que pida pruebas adicionales.”*

Conforme a la normatividad en comento, si el deudor se opone infundadamente y es condenado, se le impondrá además una multa equivalente al 10% del valor de la deuda. Lo mismo sucederá a favor del deudor, en caso que el demandado resulte absuelto. Finalmente, el párrafo del artículo analizado dispone que *“en este proceso no se admitirá intervención de terceros, excepciones previas, reconvencción, el emplazamiento del demandado, ni el nombramiento de curador ad litem. Podrán practicarse las medidas cautelares previstas para los demás procesos declarativos. Dictada la sentencia a favor del acreedor, proceden las medidas cautelares propias de los procesos ejecutivos.”*

20. Como se observa, el proceso monitorio es un trámite judicial simplificado, que busca facilitar la exigibilidad judicial de obligaciones en dinero, las cuales no constan en un título ejecutivo, pero que son exigibles, tienen un fundamento contractual y no superan la mínima cuantía. Con una estructura dirigida a la ejecución pronta de las obligaciones, el proceso monitorio tiene dos momentos principales, la admisión de la demanda a través del auto de requerimiento de pago y la sentencia, a través de la cual se ordena ejecutar en todo o en parte la obligación reclamada.

El proceso monitorio, en ese orden de ideas, prescinde de diferentes recursos y oportunidades procesales diferentes a la notificación personal y al ejercicio del derecho de defensa por parte del demandado, precisamente con el ánimo de preservar la agilidad en el trámite judicial. La Corte, en ese sentido, concuerda con lo expresado por algunos de los intervinientes, con referencia a que el propósito general del proceso monitorio es dotar a la jurisdicción civil de un trámite expedito y simple, destinado a la exigibilidad judicial de obligaciones suscritas entre pequeños comerciantes y respecto de sumas de menor y mediano valor.

Se trata, en últimas, de una innovación en el proceso civil colombiano, destinado a solventar las necesidades de segmentos importantes de la población usuaria del sistema de justicia, quienes tienen obligaciones de menor monto y que no constan en un documento que cumpla con las condiciones propias de los títulos ejecutivos. Estas necesidades de justicia se satisfacen a través de un procedimiento simplificado, que parte de la orden judicial de pago de la obligación y que compele a su cumplimiento por parte del deudor, sin que pueda esgrimirse en su defensa razones distintas a aquellas que demuestren la inexistencia de la obligación o el pago de la suma requerida.

La limitada participación jurisdiccional y la celeridad del trámite dirigida a la exigibilidad pronta del derecho reclamado ante los jueces son, por ende, los elementos esenciales del proceso monitorio. Así lo resalta la doctrina extranjera, que al hacer un balance de las diferentes definiciones de este procedimiento en el derecho comparado, lo identifica como parte de *“los procesos simplificados que tienen por (1) objetivo el otorgamiento de un título ejecutivo judicial (sentencia monitoria) en forma rápida, económica y con escasa participación del órgano jurisdiccional; (2) mediante una previa intimación de pago judicial (aviso de pago y/o requerimiento de pago) (3); contra la cual el requerido no ofrece oposición oportuna y suficiente (técnica del secundum eventum contradictionis); (4) solo en caso de oposición pesa sobre el requirente instar el proceso contradictorio de conocimiento (estructura de la inversión del contencioso)”*<sup>27</sup>

21. Estos elementos esenciales del proceso monitorio son identificados de una manera más precisa por otros autores. Al respecto, Correa Delcasso,<sup>28</sup> al analizar el proceso monitorio instaurado en la reforma a la Ley española de Enjuiciamiento Civil, que guarda evidente similitudes con el colombiano,<sup>29</sup> advierte que (i) tiene naturaleza especial, pues no cumple con las condiciones propias de un proceso declarativo común, en tanto contiene restricciones y modificaciones procesales significativas; (ii) es un proceso plenario rápido, en

<sup>27</sup> Pérez Ragone, Álvaro J. (2006) *En torno al procedimiento monitorio desde del derecho procesal comparado europeo: Caracterización, elementos esenciales y accidentales*. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile. Vol. XIX N°1, julio 2006, pp. 205-235

<sup>28</sup> Correa Delcasso, Juan Pablo (2000) *El proceso monitorio en la nueva ley de enjuiciamiento civil*. Actualidad Xurídica. Revista Xurídica Galega, pp. 271-294.

<sup>29</sup> Estas similitudes se evidencian en la unidad de sentido de ambos procedimientos, su análoga estructura y su mismo objeto, esto es, la exigibilidad judicial de obligaciones líquidas. Al respecto, la exposición de motivos de la Ley española sobre enjuiciamiento civil señala:

*“En cuanto al proceso monitorio, la Ley confía en que, por los cauces de este procedimiento, eficaces en varios países, tenga protección rápida y eficaz el crédito dinerario líquido de muchos justiciables y, en especial, de profesionales y empresarios medianos y pequeños. // En síntesis, este procedimiento se inicia mediante solicitud, para la que pueden emplearse impresos o formularios, dirigida al Juzgado de Primera Instancia del domicilio del deudor, sin necesidad de intervención de procurador y abogado. Punto clave de este proceso es que con la solicitud se aporten documentos de los que resulte una base de buena apariencia jurídica de la deuda. La ley establece casos generales y otros concretos o típicos. Es de señalar que la eficacia de los documentos en el proceso monitorio se complementa armónicamente con el reforzamiento de la eficacia de los genuinos títulos ejecutivos extrajudiciales. // Si se trata de los documentos que la ley misma considera base de aquella apariencia o si el tribunal así lo entiende, quien aparezca como deudor es inmediatamente colocado ante la opción de pagar o “dar razones”, de suerte que si el deudor no comparece o no se opone, está suficientemente justificado despachar ejecución, como se dispone. En cambio, si se “dan razones”, es decir, si el deudor se opone, su discrepancia con el acreedor se sustancia por los cauces procesales del juicio que corresponda según la cuantía de la deuda reclamada. Este juicio es entendido como proceso ordinario y plenario y encaminado, por tanto, a finalizar, en principio, mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada. // Si el deudor no comparece o no se opone, se despacha ejecución según lo dispuesto para las sentencias judiciales. En el seno de esta ejecución forzosa cabe la limitada oposición prevista en su lugar, pero con la particularidad de que se cierra el paso a un proceso ordinario en que se reclame la misma deuda o la devolución de lo que pudiera obtenerse en la ejecución derivada del monitorio. Este cierre de las posibilidades de litigar es conforme y coherente con la doble oportunidad de defensa que al deudor le asiste y resulta necesario para dotar de eficacia al procedimiento monitorio. Conviene advertir, por último, en cuanto al proceso monitorio, que la Ley no desconoce la realidad de las regulaciones de otros países, en las que este cauce singular no está limitado por razón de la cuantía. Pero se ha considerado más prudente, al introducir este instrumento de tutela jurisdiccional en nuestro sistema procesal civil, limitar la cuantía a una cifra razonable, que permite la tramitación de reclamaciones dinerarias no excesivamente elevadas, aunque superiores al límite cuantitativo establecido para el juicio verbal.”* Vid. Boletín Oficial del Estado No. 7, 08/01/2000.

tanto invierte la iniciativa del contradictorio. *“Así, cuando el deudor no formula, en el plazo legalmente establecido, una oposición contra el mandato de pago dictado inaudita altera parte en su contra, el proceso monitorio finaliza sin más y produce plenos efectos de cosa juzgada, exactamente equiparables a los de cualquier otra resolución jurisdiccional que resuelve definitivamente el fondo de un litigio”*; y (iii) la integración material del contradictorio es eventual, pues solo se activa cuando el deudor se opone al pago total o parcial de la obligación. Al respecto, expresa este autor que *“se deja en manos de quien, por definición, tiene interés en combatir el fundamento de la pretensión del acreedor (esto es, en manos del deudor), el juicio sobre la oportunidad de abrir el contradictorio, de modo que, si no opone nada frente a la misma, se sobreentiende que “quien calla otorga” y, consecuentemente, que puede obviarse, sin más, el trámite de contestación y de prueba.”*

22. El proceso monitorio y su vínculo con el derecho al debido proceso ha sido analizado por la Corte en decisión anterior. En efecto, a través de la sentencia C-726 de 2014, esta Corporación declaró la constitucionalidad de las normas del Código General del Proceso que regulan la materia, en particular debido a la acusación fundada en que las mismas eran contrarias al derecho de contradicción y defensa, en tanto limitaban las opciones de recursos a favor del deudor y ordenaban proferir sentencia de mérito, solo a partir de la renuencia a comparecer al proceso.

La Sala consideró que las normas eran exequibles, puesto que el proceso monitorio, aunque célere en su trámite, obliga a la notificación personal del demandado y otorga una instancia razonable para que se oponga a la pretensión de pago. Para llegar a esta conclusión, la sentencia C-726 de 2014 hizo un estudio comprehensivo de esta figura procesal, cuyos aspectos centrales son reiterados a continuación, en cuanto sirven de marco para resolver la demanda de la referencia.

22.1. El proceso monitorio se inserta dentro del propósito general de agilizar los trámites judiciales, a partir de una simplificación de los procedimientos, tendiente a eliminar etapas en los mismos, que eran usualmente utilizadas como mecanismos para generar dilaciones injustificadas. La concepción principal del Código General del Proceso es, por ende, lograr la tutela judicial efectiva de los derechos, para lo cual se requiere superar la mora en la resolución de las controversias y sus graves efectos en el funcionamiento mismo del sistema democrático. En los términos de la exposición de motivos del Código, citada en la sentencia C-726/14 *“[e]l Código General del Proceso garantiza una verdadera tutela efectiva de los derechos. Este Código persigue que los procesos tengan una duración razonable, sin detrimento de las garantías de los justiciables. Pero no se trata de acelerar por la rapidez misma, sino de lograr una cercanía real entre la incoación de la demanda y la sentencia que permita evitar el lógico desgano y la razonable pérdida de la confianza de los ciudadanos en su órgano judicial y evitar que, como*

*consecuencia de ello, se erosione la democracia. Como la justicia tardía no es verdadera justicia, el nuevo Código fija un término máximo de duración del proceso y proscribire las sentencias inhibitorias y 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. Se consagran medidas de saneamiento, para que el justiciable tenga la seguridad que el proceso donde se involucra terminará con sentencia que resuelva el asunto y no con una gran frustración: la sentencia inhibitoria o la declaratoria de nulidad de lo actuado. Esta contradice la aptitud y disponibilidad abarcadora que debe tener la jurisdicción para resolver, de una vez por todas, el asunto sometido a ella.”*

22.2. Además de la intención de agilizar el trámite de los procedimientos judiciales, el Código General del Proceso instauró mecanismos que respondan a las condiciones propias de los usuarios del sistema de justicia, quienes generalmente tienen dificultades de índole probatoria para la formalización de sus operaciones comerciales, las cuales se traducen en barreras para su exigibilidad judicial ante el incumplimiento. Esto debido a que, bajo el régimen procesal anterior, en aquellos casos la conformación de títulos ejecutivos quedaba restringida o bien a su potencial configuración a través del uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, o al trámite de procesos declarativos ordinarios, por lo general extensos y complejos.

Este es el caso particular del proceso monitorio. Es un trámite judicial declarativo especial, tendiente a lograr la exigibilidad judicial de obligaciones líquidas que no constan en un título ejecutivo. Estos derechos de crédito corresponden generalmente a transacciones de montos bajos o medios, realizadas en condiciones de informalidad económica. A este respecto, la sentencia C-726/14, luego de identificar dicha naturaleza del proceso monitorio desde el trámite legislativo, concluye que *“la introducción del proceso monitorio en el Código General del Proceso constituye una medida de acceso a la justicia para acreedores de obligaciones dinerarias de pequeña o mediana cuantía que no pueden o no acostumbran documentar sus créditos en títulos ejecutivos y que por lo complicado que resulta acudir a un proceso judicial complejo y demorado, desisten de su cobro. El nuevo proceso permite, con la declaración del demandante, en forma rápida y fácil, obtener un requerimiento judicial de pago y ante el silencio del demandado, acceder a la ejecución.”*

En esta misma dirección se expresó el Congreso dentro del trámite legislativo de la Código General del Proceso. Así, en el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley correspondiente, citado por la sentencia C-726/14, se hace énfasis en que el proceso monitorio es instituido con el fin de facilitar la constitución o el perfeccionamiento del título ejecutivo, basado en la ausencia de oposición del deudor y respecto de obligaciones en dinero, de naturaleza contractual, determinadas, exigibles y de mínima cuantía. Por ende, el

proceso monitorio tiene por objeto hacer la justicia más asequible a los ciudadanos, a través de un trámite judicial que permite ejecutar obligaciones que no constan en un título ejecutivo, sin necesidad de agotar un proceso ordinario de conocimiento. Con base en ello, la decisión en comento señala que *“el proceso monitorio persigue una finalidad esencialmente social, orientada a garantizar que las transacciones dinerarias informalmente celebradas por los ciudadanos, cuenten con una resolución pronta y sin dilaciones injustificadas. De esta manera, el proceso monitorio se constituye en un procedimiento de acceso a la justicia para acreedores de obligaciones de mínima cuantía, que en la costumbre informal de sus transacciones dinerarias no documentan sus créditos en títulos ejecutivos, sin que por ello se les deba someter a un proceso judicial extenso y formal que desvanezca la eficiencia de la administración de justicia.”*

23. En suma, la Corte observa que la jurisprudencia constitucional ha asumido el proceso monitorio como un trámite judicial declarativo simplificado, que pretende otorgar una herramienta ágil para la exigibilidad judicial de obligaciones en dinero limitadas en su cuantía, y que no consten en un título ejecutivo. Procedimientos de esta naturaleza, de manera general, desarrollan los objetivos de un sistema de justicia ágil, oportuno y que garantiza la tutela judicial efectiva, específicamente enfocada en entornos económicos parcialmente formalizados, que requieren instrumentos céleres para la ejecución de deudas líquidas no soportadas en títulos ejecutivos.

### **Solución del cargo propuesto**

24. En diferentes oportunidades se ha señalado que el proceso monitorio, para el caso colombiano, refiere exclusivamente a la exigibilidad judicial de obligaciones en dinero. Sobre esta materia, la Sala considera oportuno aclarar que este elemento no fue modificado por la Corte en las consideraciones de la sentencia C-726/14, como parecen comprenderlo algunos de los intervinientes. En efecto, en dicha decisión se expresó, a propósito de la identificación de los elementos constitutivos del proceso monitorio, *“la exigencia de una obligación dineraria hace alusión a que se haya pactado una cantidad de dinero en moneda de curso legal, esto es, que implique (sic) la entrega material de un bien o una obligación de hacer o de no hacer.”* Esta afirmación permitiría inferir que, para la Corte, también la entrega material de un bien o una obligación de hacer o no hacer pudiesen ejecutarse a través del proceso monitorio. No obstante, se encuentra que a lo largo de la decisión y de manera compatible con la interpretación gramatical, histórica y teleológica de las reglas del Código General del Proceso sobre el trámite monitorio, la misma sentencia C-726/14 insiste en que se trata de un mecanismo para la exigibilidad judicial de obligaciones en dinero.

Por lo tanto, la afirmación de la Corte solo responde a un evidente error de transcripción, el cual omitió incluir el adverbio “no”, para dejar claro que la exigibilidad judicial refiere a una obligación dineraria, esto es, que no

implique la entrega de un bien o el cumplimiento de una obligación de hacer o no hacer. Para la Sala, una afirmación en sentido contrario carecía de todo sustento, puesto que tanto la sentencia C-726/14 como las normas pertinentes del Código General del Proceso señalan como contenido propio del proceso monitorio su correspondencia con la exigibilidad de obligaciones en dinero y no de otra naturaleza.

25. Aclarada esta situación, se tiene que los demandantes consideran que restringir la aplicabilidad del proceso monitorio a las obligaciones en dinero viola los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. Para ello, parten de reconocer que este proceso simplificado permite obtener, bajo condiciones de celeridad, la exigibilidad judicial de obligaciones insolutas. Por ende, se impone una afectación de los derechos de los acreedores de obligaciones de naturaleza no dineraria, quienes se verían privados de utilizar ese mecanismo ágil para el cobro judicial de sus derechos.

Conforme a las reglas jurisprudenciales recopiladas en esta decisión, la solución del cargo planteado parte de reconocer que la definición de los procedimientos judiciales, en este caso la determinación de los elementos, condiciones y etapas del proceso monitorio, es un asunto que hace parte de la libertad de configuración legislativa. En ese sentido, la inexecutable de la expresión acusada podrá predicarse solo cuando se demuestre que el legislador ha infringido los límites para el ejercicio de dicha amplia facultad de definición normativa, de acuerdo con lo explicado en el fundamento jurídico 10 de esta sentencia.

26. En cuanto al primer límite, se encuentra que la Constitución no prevé un trámite específico para el proceso monitorio, de manera tal que su definición concreta corresponde a la órbita del legislador.

27. Respecto del segundo límite, los demandantes consideran que el efecto de la norma es privar a los acreedores de obligaciones no dinerarias de la exigibilidad judicial de las mismas, al no contar con mecanismos expeditos de cobro para las mismas, como sí ofrece el proceso monitorio a los acreedores de obligaciones dinerarias. Por ende, el Estado incumpliría sus fines constitucionales, en particular garantizar el acceso a la administración de justicia, en tanto restringe la procedencia del proceso monitorio, en los términos analizados.

La Corte considera que para que dicha conclusión resulte acertada, debe primero comprobarse si (i) los acreedores de las obligaciones no dinerarias efectivamente no cuentan con opciones procesales para hacer efectiva sus obligaciones; o (ii) de existir estos mecanismos, los mismos se muestran objetivamente inidóneos para lograr dicha exigibilidad judicial.

En cuanto el primer aspecto, la Sala concuerda con varios de los intervinientes, en el sentido que la legislación procesal civil prevé diferentes mecanismos judiciales para la ejecución de las obligaciones diferentes a las dinerarias. Así por ejemplo, el Código General del Proceso prevé las siguientes alternativas para la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias: (i) el proceso ejecutivo por obligación de dar o hacer (Art. 426 CGP); (ii) el proceso ejecutivo por obligación de no hacer y por obligación condicional (Art. 427 CGP); (iii) el proceso verbal de resolución de compraventa (Art. 374 CGP); (iv) el proceso verbal de entrega de la cosa por el tradente al adquirente (Art. 378 CGP); (v) los procesos verbales de rendición provocada o espontánea de cuentas (Arts. 379 y 380 CGP); (vi) el proceso verbal de restitución de inmueble arrendado, así como otros procesos de restitución de la tenencia (Arts. 384 y 385 CGP); (vii) el proceso verbal sumario de reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores (Art. 398 CGP); (viii) los procesos verbales sumarios relacionados con las controversias comerciales sobre la cosa vendida, el precio, las acciones por evicción, el inventario de bienes recibidos en fiducia mercantil, y la peritación por expertos (Art. 390-4 CGP); (ix) el proceso verbal sumario de lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales (Art. 393 CGP); (x) el proceso declarativo especial de expropiación (Art. 399 CGP); (xi) el proceso declarativo especial de deslinde y amojonamiento (Arts. 400 a 405 CGP); y (xii) el proceso divisorio (Arts. 406 a 418 CGP).

Como se observa, el legislador ha previsto diferentes fórmulas para que los acreedores exijan judicialmente sus obligaciones no dinerarias, bien sea que consten en un título ejecutivo o se deriven de una relación contractual. Por lo tanto, no es acertado sostener que se afecta el derecho de acceso a la administración de justicia por el hecho que el proceso monitorio no prevea dichas obligaciones. En todo caso, incluso ante la posibilidad que la obligación no pueda ser exigida a través de ninguno de los mecanismos previstos por el ordenamiento para ello, procede su reclamo judicial a través del proceso declarativo verbal, a través del cual se tramitan todos los asuntos contenciosos no sometidos a un procedimiento especial (Art. 368 CGP).

29. Ahora bien, tampoco existe evidencia que estos procesos no sean idóneos para la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias. En contrario, la Corte considera que el cobro judicial de dichas obligaciones exige en la mayoría de los casos el cumplimiento de etapas particulares, en especial de índole probatoria, referidas a la definición de la naturaleza específica de la obligación y del grado y modo en que la misma ha sido incumplida por el deudor. La demostración judicial de dichas circunstancias obliga a la previsión de un proceso específico, que cuente con las oportunidades procesales para ello.

En criterio de los demandantes, el único factor que debería tenerse en cuenta es la celeridad en los procedimientos, la cual solo se lograría a partir de la exigibilidad de todas las obligaciones a través del proceso monitorio. Esta

visión, a juicio de la Sala, es desacertada, puesto que desconoce la competencia general del legislador para fijar diferentes procedimientos dirigidos a la protección de derechos igualmente disímiles. A su vez, como lo han planteado algunos intervinientes, la estructura del proceso monitorio impediría contar con las etapas procesales antes señaladas, lo que repercutiría en la eficacia misma de la exigibilidad judicial de las obligaciones no dinerarias. Incluso, si se llevase al extremo la tesis planteada por los demandantes, habría que concentrar toda la actividad procesal civil en el proceso monitorio, por considerarse como el único idóneo en virtud de su simplicidad y celeridad, lo cual resulta cuando menos irrazonable. Ello debido a que vaciaría la competencia del legislador sobre la materia, a la vez que obligaría a que todos los procesos judiciales terminen siendo tramitados por idéntico procedimiento, lo que resultaría perjudicial para la eficacia del derecho a la tutela judicial efectiva.

Antes bien, a juicio de la Sala es plausible el argumento planteado por algunos intervinientes, en el sentido que la opción adoptada por el legislador se explica en la facilidad para la definición de las obligaciones líquidas, derivadas de una relación contractual, la cual no se predicaría necesariamente de aquellas no consistentes en dinero. En estas últimas, se insiste, se suelen requerir otro tipo de análisis por parte de los jueces, más complejos en términos probatorios, que no encontrarían en el simplificado trámite del proceso monitorio un espacio adecuado para su realización.

29.1. Con base en los mismos argumentos, la Sala advierte que no concurre en la norma acusada un tratamiento discriminatorio que sustente, a su vez, la existencia de una omisión legislativa relativa.

Como lo ha señalado consistentemente la jurisprudencia constitucional, la comprobación acerca de una discriminación injustificada por parte de una medida legislativa, denominada como omisión legislativa relativa, refiere a la circunstancia en la que la norma legal ha dejado de amparar una persona o situación jurídica respecto de la cual tenía un mandato constitucional expreso de inclusión. Este deber se predica del hecho que el extremo objeto de regulación es análogo al excluido, de manera tal que no concurre ningún argumento plausible para no dar el mismo tratamiento legislativo.<sup>30</sup>

En el presente caso, se ha señalado como las obligaciones no dinerarias requieren para su exigibilidad judicial determinada actividad probatoria, que no es generalmente necesaria en el caso de las obligaciones líquidas, las cuales se circunscriben al pago de una suma precisa y verificable. Por ende, no solo resulta válido sino incluso aconsejable que el legislador hubiera previsto vías diferentes de exigibilidad, que se ajustasen a dichas condiciones fácticas. En tal sentido, no es viable predicar en el caso analizado un mandato constitucional que obligue a un tratamiento paritario, pues ello desconocería

---

<sup>30</sup> Una exposición de la jurisprudencia vigente en materia de los elementos estructurales de la omisión legislativa relativa se encuentra en la sentencia C-584/15.

tales diferencias entre las mencionadas acreencias, así como el contenido y alcance del margen de configuración legislativa sobre los procedimientos judiciales, que confiere al Congreso la competencia para sopesar las razones jurídicas y de conveniencia que justifican la adopción de determinado procedimiento, con exclusión de otros.

Por ende, no se afecta el derecho de acceso a la administración de justicia, en cuanto se comprueban motivos fundados, de índole material, que permitan al legislador limitar la aplicación del proceso monitorio a las obligaciones en dinero. Como se señaló en fundamentos jurídicos anteriores, este mismo argumento opera como parámetro para descartar la existencia de un tratamiento discriminatorio y, correlativamente, la presencia de omisión legislativa relativa en el caso.

30. Siguiendo la metodología expuesta en el fundamento jurídico 10, el tercer límite que debe verificarse es el cumplimiento, por parte de la norma demandada, de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. La jurisprudencia ha considerado que, de manera general, en virtud del amplio margen de configuración legislativa sobre la definición de los procedimientos judiciales, el juicio de proporcionalidad aplicable estas normas legales es de naturaleza leve.<sup>31</sup> Por ende, este grado de escrutinio será aplicado en el presente caso.

La medida de prever los procesos monitorios para la exigibilidad judicial de las obligaciones en dinero cumple con una finalidad que no es incompatible con la Constitución. En cambio, como se ha tenido oportunidad de explicar en fundamentos jurídicos anteriores, esta herramienta procesal está dirigida a facilitar la exigibilidad judicial de obligaciones dinerarias de cuantías menores y medianas que no constan en título ejecutivo, generalmente producidas dentro de mercados económicos parcialmente formalizados. Por lo tanto, es claro que la medida legislativa analizada tiene por objeto facilitar el acceso a la administración de justicia para un segmento importante de la población. Esta finalidad no solo es compatible sino alentada por la misma Constitución (Art. 228 C.P.).

El mecanismo para alcanzar ese objetivo es prever un proceso simplificado y célere, con las condiciones explicadas en esta decisión. Es evidente que la simplificación de procedimientos, la remoción de etapas procesales innecesarias y la pronta ejecución de las obligaciones civiles son instrumentos que no solo son plausibles para lograr el objetivo de una justicia oportuna, sino que incluso se muestran plenamente adecuados para lograr el objetivo, superándose con creces el estándar exigido dentro del juicio leve de proporcionalidad.

En cuanto al tercer paso del juicio de proporcionalidad, se encuentra que la medida no impone una afectación desproporcionada a otros derechos, valores

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencias C-093/01 y C-693/01

o principios constitucionales. Nótese que en el fundamento jurídico 28 se hizo un listado, en todo caso no taxativo, de los diferentes mecanismos que ofrece la legislación procesal civil para la ejecución de obligaciones no dinerarias. Así, no es acertado considerar que la limitación impuesta por la norma analizada imponga una afectación desproporcionada en contra de los acreedores de dichas obligaciones, pues están plenamente facultados para utilizar dichas acciones y recursos con miras a lograr la exigibilidad judicial de sus derechos. También se ha explicado que la estructura misma del proceso monitorio en el caso colombiano, hace que la actividad probatoria propia de la exigibilidad de las obligaciones no dinerarias no pueda desarrollarse adecuadamente mediante dicho trámite judicial. Por ende, no resulta aceptable la conclusión planteada en la demanda y, antes bien, el análisis precedente demuestra que incluso podría afectarse la tutela judicial efectiva si se incorporase obligaciones de diverso tipo dentro del proceso monitorio.

31. El cuarto y último requisito está relacionado con la compatibilidad entre la medida legislativa y el derecho al debido proceso. Precisamente, en la sentencia C-726/14 la Corte definió que el proceso monitorio era, en general, compatible con las garantías propias de este derecho fundamental, puesto que a pesar de ser un trámite simplificado, conserva las condiciones básicas para que se ejerza el derecho de defensa por parte del deudor, oponiéndose a la existencia total o parcial de la obligación. Asimismo, para el caso específico de la circunscripción del proceso monitorio a las obligaciones dinerarias, no se evidencia que tal circunstancia implique una vulneración de las garantías mencionadas. Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que el reproche de constitucionalidad formulado por los demandantes no está enfocado a considerar que la norma acusada contradiga las garantías mínimas del derecho al debido proceso, sino que la misma afecta los derechos de acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva. Estas controversias ya fueron resueltas por la Corte en los fundamentos jurídicos anteriores.

32. Finalmente, debe resaltarse que si bien el derecho comparado no conforma el parámetro de control judicial en este proceso, el análisis realizado por los intervinientes, así como el adelantado por la Corte en la sentencia C-726/14 demuestra que, contrario a lo señalado por los demandantes, la inclusión de las obligaciones no dinerarias no es una nota característica del proceso monitorio. Por ende, diferentes legislaciones admiten esa opción y otras restringen su aplicabilidad a las obligaciones líquidas.

Así, en el caso de la Ley española de Enjuiciamiento Civil, que guarda profundas similitudes con el caso colombiano en lo que al proceso monitorio se refiere, dicho trámite se aplica solo a las obligaciones dinerarias.<sup>32</sup> Respecto de Francia, la orden judicial de pago (*procédure d'injonction de paye*), conforme al artículo 1405 del Código de Procedimiento Civil, versa sobre la deuda que (i) tiene un origen contractual o ha sido resultado de una

<sup>32</sup> Vid. Ley española de Enjuiciamiento Civil. Artículo 812. Casos en que procede el proceso monitorio.

obligación de naturaleza estatutaria; (ii) la obligación versa sobre un monto definido; y (iii) que dicho monto está definido por las cláusulas del contrato, incluido, en caso de ser pertinente, la cláusula penal.<sup>33</sup>

Por otra parte, en el caso italiano, el equivalente al proceso monitorio es, como en la legislación francesa, la orden judicial de pago (*procedimento di ingiunzione*). En este evento y conforme el artículo 633 del Código de Procedimiento Civil, la orden es emitida por el juez respecto de la deuda de una suma líquida de dinero, determinada cantidad de un bien fungible o el derecho de entrega de una cosa igualmente determinada.<sup>34</sup> Si bien en este caso se aceptan otras obligaciones diferentes a las dinerarias, solo se incluye aquella de hacer en el caso de la entrega, excluyéndose otras.

La limitación estrecha entre el proceso monitorio y la existencia de una obligación en dinero se presenta en la legislación alemana. De acuerdo con la sección 688 del Libro Séptimo del Código de Procedimiento Civil (ZPO), referido a los procedimientos sumarios para la obtención de órdenes de pago (*Mahnverfahren*), se establece que dichos procedimientos son admisibles respecto del “pago de un monto específico de dinero en Euros”. Igualmente, dicha normatividad excluye del proceso sumario de pago las pretensiones que (i) se derivan de un acuerdo de crédito de consumo,<sup>35</sup> regulado en las secciones 491 a 509 del Código Civil alemán (BGB) y siempre y cuando la tasa de interés efectiva anual se haya fijado en exceso de más de 12 puntos porcentuales sobre la base de interés prevista en la sección 247 BGB; (ii) dependan de una actuación del deudor que todavía no se haya perfeccionado; o (iii) estén supeditadas de la constitución en mora del deudor.<sup>36</sup>

Para el caso latinoamericano, son varias las legislaciones que restringen el proceso monitorio a las obligaciones dinerarias. Como se explica en la sentencia C-726 de 2014, la legislación procesal civil venezolana prevé un proceso por intimación, el cual opera respecto de la pretensión consistente en una suma líquida y exigible en dinero, o bien la entrega de cantidad cierta de cosas fungibles o una cosa mueble determinada.<sup>37</sup> Se observa así que guarda una gran similitud con el instituto de la orden de pago en la legislación italiana. En cambio, en el caso hondureño concurre un proceso análogo al colombiano, también denominado proceso monitorio, aplicable a obligaciones en dinero y hasta una cuantía determinada nominalmente por la ley.<sup>38</sup>

33. En tal sentido, es claro que en cada legislación se ha concluido necesario incluir determinados tipos de obligaciones dentro del proceso monitorio u otros trámites análogos. En los sistemas jurídicos europeos más

<sup>33</sup> Vid. Code de Procédure Civile.

<sup>34</sup> Vid. Code de Procédure Civile. Art. 633: (Condizioni di ammissibilità).

<sup>35</sup> De acuerdo con la sección 491 BGB, los acuerdos de crédito de consumo son aquellos contratos de mutuo remunerados, en donde el empresario opera como deudor y el consumidor como acreedor.

<sup>36</sup> Vid. Zivilprozessordnung (ZPO) § 688 Zulässigkeit

<sup>37</sup> Vid. Código de Procedimiento Civil venezolano. Artículo 640.

<sup>38</sup> Vid. Código Procesal Civil hondureño. Artículo 676.

representativos, según se puede evidenciar, existe una tendencia a preferir que dichos procedimientos se restrinjan a obligaciones líquidas o, a lo sumo, a la entrega de bienes fungibles o determinados de forma precisa. Por lo tanto, la Corte concluye que, al margen de la exequibilidad del apartado acusado, tampoco existe evidencia que la inclusión de obligaciones no dinerarias como parte del objeto del proceso monitorio, sea un aspecto consustancial a este.

## **Conclusión**

34. De acuerdo con los argumentos antes planteados, la Sala concluye que la expresión acusada es compatible con la Constitución. Esto debido a que no impone una restricción injustificada al derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. La decisión de circunscribir el proceso monitorio a las obligaciones en dinero hace parte de la libertad de configuración del legislador, quien previó un instrumento simplificado y ágil de procedimiento, que se ajusta a la exigibilidad judicial de las obligaciones líquidas y de naturaleza contractual. A su vez, se encuentra que la misma legislación procesal confiere diferentes alternativas para la ejecución de obligaciones no dinerarias, en las cuales se han previsto las etapas necesarias para que se cumpla el debate probatorio usual en la definición concreta de dichas obligaciones. Por lo tanto, no resultaría acertado concluir que la legislación ha impuesto barreras injustificadas en contra de los acreedores de las obligaciones diferentes a las dinerarias.

## **VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE:**

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos analizados en esta sentencia, la expresión “*Quien pretenda el pago de una obligación en dinero*”, contenida en el artículo 419 del Código General del Proceso.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO  
Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General