

## **Sentencia C-726/14**

Referencia: Expediente D-10115

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 419 y 421 de la Ley 1564 de 2012. *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante: Leonardo Areniz Martínez

Magistrada (e) sustanciadora:  
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Leonardo Areniz Martínez presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 419 y 421 de la Ley 1564 de 2012 *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*.

La demanda fue admitida mediante auto del veintiocho (28) de febrero de dos mil catorce (2014) proferido por el entonces Magistrado sustanciador Alberto Rojas Ríos.

#### **II. NORMAS DEMANDADAS**

De conformidad con el Diario Oficial No. 48.489 del 12 de julio de 2012,

se procede a transcribir el texto de las disposiciones demandadas:

**LEY 1564 DE 2012**

(julio 12)

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

**CAPÍTULO IV  
PROCESO MONITORIO.**

(...)

**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.*

(...)

**ARTÍCULO 421. TRÁMITE.** *Si la demanda cumple los requisitos, el juez ordenará requerir al deudor para que en el plazo de diez (10) días pague o exponga en la contestación de la demanda las razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la deuda reclamada.*

*El auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se notificará personalmente al deudor, con la advertencia de que si no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia que tampoco admite recursos y constituye cosa juzgada, en la cual se le condenará al pago del monto reclamado, de los intereses causados y de los que se causen hasta la cancelación de la deuda. Si el deudor satisface la obligación en la forma señalada, se declarará terminado el proceso por pago.*

*Si el deudor notificado no comparece, se dictará la sentencia a que se refiere este artículo y se proseguirá la ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 306. Esta misma sentencia se dictará en caso de oposición parcial, si el demandante solicita que se prosiga la ejecución por la parte no objetada. En este evento, por la parte objetada se procederá como dispone el inciso siguiente.*

*Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar 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.*

*Si el deudor se opone infundadamente y es condenado, se le impondrá una multa del diez por ciento (10%) del valor de la deuda a favor del acreedor. Si el demandado resulta absuelto, la multa se impondrá al acreedor.*

**PARÁGRAFO.** *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.”*

### III. DEMANDA

El actor considera que las disposiciones demandadas son contrarias al derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, al debido proceso y al derecho de defensa, contenidos en el artículo 29 de la Carta Política, por las razones que se explican a continuación:

1. El argumento principal de la demanda<sup>1</sup> consiste en que la procedencia y el trámite del proceso monitorio, en los términos establecidos en el Código General del Proceso se rige por una estructura unilateral que vulnera el derecho a la igualdad y el debido proceso, porque carece de la bilateralidad propia de todo procedimiento judicial, en tanto el juez, cuando realiza el requerimiento de pago, simultáneamente se pronuncia con efectos de cosa juzgada, sin haber escuchado a la contraparte. Esta situación, a juicio del demandante transgrede las garantías procesales del deudor.

2. De manera concreta, el demandante enfoca su acusación en que el proceso monitorio afecta el derecho de defensa y contradicción porque en el *iter* procesal las partes no cuentan con la oportunidad de formular oposición y, consecuentemente, debatir lo que la parte contraria hubiese expuesto. Con base en este cargo, sostiene que en los tres supuestos posibles contemplados en el proceso monitorio: i) atención del requerimiento y pago; ii) atención del requerimiento y oposición parcial o total; y iii) desatención del requerimiento sin presentar oposición, el procedimiento es netamente

---

<sup>1</sup> La demanda se compone de cuatro (4) folios.

unilateral, lo que quebranta el debido proceso. Todo lo cual es expresado en los siguientes términos:

“En las tres diferentes etapas donde se concluye el trámite monitorio es netamente unilateral es decir carece de la bilateralidad de un **proceso** en tanto atienda el requerimiento o no lo atienda, la autoridad competente se pronuncia constituyéndose en cosa juzgada sin ni siquiera oír a la otra, vulnerando el derecho a la igualdad concerniente a que la unilateralidad del trámite el deudor no gozará los mismos derechos del acreedor ante el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual va en contravía respecto que todos somos iguales ante la ley, y para hacer valer su derecho de defensa, debe acudir siempre a un proceso posterior, dando paso a más desgaste judicial, así mismo el trámite monitorio no pone fin a un litigio sino que constituye o perfecciona un título, entonces difiere de lo que es realmente es (sic) un proceso y extralimita sus alcances limitando derechos fundamentales consagrado (sic) en la Carta Política<sup>2</sup>.”

3. En complemento de lo anterior, señala que el auto de requerimiento de pago es violatorio del debido proceso porque no admite recursos y al haber sido eliminados los actos procesales de intervención de terceros, el emplazamiento del demandado, el nombramiento de curador *ad litem*, las excepciones previas y la posibilidad de presentar demanda de reconvencción, se limita el derecho de defensa del demandado, con lo cual el juez se pronuncia con efectos de cosa juzgada, sin haber oído al deudor frente a quien se constituye un título ejecutivo.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Mediante oficio recibido en la Secretaría General de la Corte el 21 de marzo de 2014<sup>3</sup>, el Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio del Director de la Dirección de Desarrollo y del Ordenamiento Jurídico, solicita desestimar la acción presentada contra los artículos 419 y 421 de la Ley 1564 de 2012 y, en consecuencia, declarar su **exequibilidad**. Después de hacer un recuento sobre los antecedentes legislativos del denominado como proceso monitorio, el interviniente justifica la constitucionalidad de las disposiciones demandadas en que el requerimiento de pago no cuenta con recursos, precisamente, porque esa actuación no constituye una orden

---

<sup>2</sup> Folio 3.

<sup>3</sup> Folio 29.

definitiva y perentoria para que el deudor pague, sino que se trata de una comunicación de la demanda del acreedor, frente a la cual el deudor puede contestar ejerciendo su derecho de defensa.

Seguidamente, explica que contrario a lo expresado por el actor en la demanda, no se trata de un proceso unilateral en el cual no se escuche al deudor, puesto que se le concede un término de diez días para que conteste la demanda, exponiendo las razones de negación total o parcial de la deuda y para que presente las pruebas que den cuenta de ello, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 420 del Código General del Proceso.

## **2. Grupo de Acciones Constitucionales de la Universidad Católica de Colombia**

Los ciudadanos Francis Denise Suárez Beltrán, José Calvo Rodríguez, Alexander Florez Muñoz, Paola Nader Bornacelli y Judi Díaz Rangel, en su condición de miembros del Grupo de Acciones Constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, así como los estudiantes Mauricio Sosa Osorio, Wendy Julieth Jara Castellanos y Hernán Darío Gutiérrez Velázquez de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, por medio de escritos del 25 de marzo de 2014<sup>4</sup>, solicitan la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones demandadas.

Para tal efecto, señalan que el deudor y el acreedor en el trámite del proceso monitorio tienen la oportunidad de actuar, ya que el demandante lo hace en el momento en que inicia el proceso y el demandado cuando el juez le otorga diez días para cancelar el valor de la obligación, cuyo término es el mismo con que cuenta para oponerse a la pretensión. Adicionalmente, plantean que el hecho de que el proceso monitorio no sea susceptible de recursos no afecta el debido proceso, puesto que para iniciar dicho procedimiento se requiere la notificación personal, la cual no admite el emplazamiento.

## **3. Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes**

Los estudiantes Fabio Andrés García Acero, Neyla Patricia Martínez Guzmán, Juliana Márquez Pérez y Lauren Lucía Paternina Pérez en representación del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, mediante escrito<sup>5</sup> recibido en la Secretaría de la Corte el 25 de marzo de 2014, solicitan la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones demandadas. En síntesis, sostienen que la finalidad del

---

<sup>4</sup> Folio 45.

<sup>5</sup> Folio 52.

proceso monitorio es la celeridad de las actuaciones judiciales, cuestión que justifica que las etapas procesales se reduzcan, sin que su estructura afecte el debido proceso del deudor quien cuenta con la oportunidad para ejercer el derecho de defensa.

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

Ulises Canosa Suárez en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, mediante escrito del 25 de marzo de 2014<sup>6</sup>, solicita a la Corte pronunciarse a través de una sentencia **inhibitoria**, por ineptitud sustantiva de la demanda, porque en su criterio el actor se vale de argumentaciones parciales de la violación de la Constitución, sin referir razones de fondo que den lugar a un estudio de constitucionalidad.

No obstante lo anterior, el interviniente señala que las normas que regulan el proceso monitorio no infringen los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, porque el proceso monitorio está instituido para desarrollar un pilar fundamental de la Constitución, como lo es el acceso eficiente a la administración de justicia y, además, porque las disposiciones en juicio fueron expedidas en ejercicio legítimo de la potestad del legislador para regular las reglas y etapas de los trámites judiciales.

En complemento de lo anterior, afirma que el proceso monitorio fue creado exclusivamente para el conocimiento de procesos de mínima cuantía y que en este procedimiento se eliminaron algunas etapas innecesarias para agilizar el curso del proceso, pero que en su estructura simplificada, en todo momento, se garantiza el derecho de contradicción del deudor, lo cual es planteado por el interviniente en los siguientes términos: “...*la decisión legítima de eliminar etapas como (i) las excepciones previas, (ii) la demanda de reconvención y (iii) la intervención de terceros, entre otros, obedece a la naturaleza propia del debate que se surte en esta clase de litigios, en los que tales figuras procesales oponen a la celeridad y al fin perseguido con el procedimiento monitorio, que como ya se dijo, es la constitución ágil de un título ejecutivo a aquella persona que tiene a su favor una obligación de mínima cuantía y que carece del documento que así lo refleje, sin menoscabo del derecho del deudor.*”<sup>7</sup>

#### **5. Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**

---

<sup>6</sup> Folio 66.

<sup>7</sup> Folio 132.

La Universidad Libre de Bogotá, representada por Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional y Jorge Andrés Mora Méndez, docente del área de Derecho Procesal, mediante oficio recibido en la Secretaría de la Corte el 25 de marzo de 2014<sup>8</sup>, solicitan a esta Corporación declararse **inhibida** para realizar un pronunciamiento de fondo, por considerar que el demandante no realizó un análisis sistemático de las normas demandadas que refleje de forma clara y específica en qué consiste la violación de la Carta Política.

A pesar de lo anterior, frente al cargo por violación del derecho al debido proceso los intervinientes señalan que, si bien el proceso monitorio no atiende el principio de la doble instancia, no obstante, la Corte Constitucional ha dado viabilidad a los procesos de única instancia que constituyen una excepción a dicho principio, lo cual se justifica en este caso, en que lo que se pretende dentro del proceso monitorio es el acceso eficiente a la administración de justicia para aquellas personas que celebran sus negocios jurídicos de manera informal.

## 6. Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia

Por medio de escrito recibido en la Secretaría de la Corte el 26 de marzo de 2014<sup>9</sup>, Ramiro Bejarano Guzmán en su condición de Director del Departamento de Derecho Procesal y Mónica Alejandra León, investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, solicitan a la Corte declarar la **exequibilidad** de las normas demandadas.

Para tal propósito, los intervinientes hacen referencia a la finalidad del proceso monitorio, manifestando que busca tutelar de forma efectiva el derecho de crédito, pues su objetivo primario se circunscribe a que los acreedores cuenten con una herramienta simplificada que permita hacer valer sus derechos de forma ágil, lo que evita dilatar el derecho a las contraprestaciones de mínima cuantía con la demora de una decisión judicial.

En esta medida consideran que, contrario a lo expresado por el actor, el proceso monitorio resulta acorde a lo dispuesto en el artículo 82 del Código General del Proceso que regula los requisitos de la demanda, disposición que radica en cabeza del juez el deber de requerir al deudor para que sea vinculado al proceso monitorio, otorgándole al demandado plena garantía de su derecho a la defensa para que controvierta las pruebas.

---

<sup>8</sup> Folio 66.

<sup>9</sup> Folio 115.

## 7. Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional

Jairo Enrique García Olaya, miembro del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, por medio de escrito recibido en la Secretaría General de la Corte el 27 de marzo de 2014<sup>10</sup>, solicita declarar la **exequibilidad** de los preceptos demandados con fundamento en dos argumentos principales, a saber:

En primer término, considera que el derecho de contradicción, así como el de doble instancia no son derechos absolutos y, por tanto, el legislador conforme lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, puede limitarlos con sujeción a criterios de razonabilidad.

En segundo lugar, manifiesta que las normas acusadas no desconocen el derecho de contradicción o bilateralidad de la instancia, pues el legislador es claro en establecer el término de diez días para las diferentes posturas que pueda asumir la parte demandada y que, además, dicho procedimiento no es el único en Colombia de esta naturaleza. Esto último es expresado en los siguientes términos: *“La previsión consagrada en el artículo 421 del CGP, de que el silencio del demandado amerita sentencia definitiva que hace tránsito a cosa juzgada, tampoco es invención del Código General del Proceso. En efecto, en el Código de Procedimiento Civil, encontramos procesos declarativos con idéntica consecuencia. Baste traer a colación el proceso abreviado de entrega de la cosa por el tradente al adquirente (art.417, inc. 4°); la rendición provocada de cuentas (art. 418 núm. 2° y 5°); rendición espontánea de cuentas (art. 419, inc. 1°.) o la restitución de inmueble arrendado (art. 424, parágrafo 3o, numeral 1°). Más drástico aún que en los anteriores procesos abreviados, en el de expropiación, donde “no son admisibles excepciones de ninguna clase...” (art.453 C.P.C.) y fue encontrado constitucional.”*<sup>11</sup>

## 8. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Corte el 3 de abril de 2014<sup>12</sup>, Gabriel Hernández Villarreal, actuando como Director de la Especialización en Derecho Procesal de la Universidad del Rosario, solicita a esta Corporación declararse **inhibida** para realizar un pronunciamiento de fondo en torno a la acción impetrada por ineptitud sustantiva de la demanda. Esto, en atención a que el concepto de la violación de la norma atacada por el

---

<sup>10</sup> Folio 182.

<sup>11</sup> Folio 184.

<sup>12</sup> Folio 191.

demandante no está sustentado en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como lo ha señalado insistentemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación rindió el Concepto de Constitucionalidad Número 5761 del 11 de abril de 2014, a través del cual solicita a la Corte **inhibirse** de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, en relación con el cargo formulado contra el artículo 419 de la Ley 1564 de 2012.

Esta petición la sustenta en que no se cumplieron los requisitos de procedibilidad previstos en el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en tanto el demandante se limitó a afirmar que el proceso monitorio viola los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, sin establecer una objeción concreta que demuestre la manera en que se quebrantan estas disposiciones constitucionales, incumpliendo la carga argumentativa mínima exigida por la jurisprudencia constitucional.

En cuanto al cargo formulado contra el artículo 421 de la Ley 1564 de 2012, que regula el trámite del proceso monitorio, el Jefe del Ministerio Público solicita declarar su **exequibilidad**, por considerar que esa norma responde 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.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

### 2. Cuestión Preliminar: Aptitud de la demanda

El Decreto 2067 de 1991, por medio del cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte

Constitucional, establece que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado y cumplir con unos requisitos mínimos, a saber: i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; ii) indicar las normas constitucionales que se consideran infringidas; iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; iv) cuando fuere el caso, si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma acusada, se debe señalar el trámite previsto en la Constitución para expedirlo y la forma en que este fue quebrantado; y v) la razón por la cual la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda.

En desarrollo de estos preceptos, en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisó el alcance de las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que exige la formulación del concepto de la violación del ordenamiento superior. Dichas condiciones implican que la demanda debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el demandante debe demostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional (pertinencia). Finalmente, la demanda no solo debe estar formulada en forma completa, sino que, además, debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada (suficiencia).

Ahora bien, en el curso de un proceso de constitucionalidad, solo después de que se profiere el auto admisorio de la demanda los ciudadanos en general, las instituciones académicas y las entidades públicas cuentan con la oportunidad de intervenir en el proceso. De igual modo, es a partir de ese momento procesal, que el Ministerio Público debe presentar su concepto de rigor ante la Corte.

Tanto las intervenciones, como el concepto rendido por el Procurador deben ser tenidos en cuenta por la Corte, a efectos de adoptar una decisión. Es por ello que si las intervenciones contienen observaciones relacionadas con la aptitud de la demanda, como en efecto ocurre en el caso bajo estudio, es pertinente proceder a su examen por parte de la Sala Plena.

En el presente trámite de constitucionalidad, el señor Procurador General de la Nación -respecto del artículo 419-, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Universidad Libre y la Universidad del Rosario, consideran que esta Corporación debe inhibirse para pronunciarse de fondo, con base en que los cargos formulados por el demandante no están sustentados en razones

claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como lo ha señalado insistentemente la jurisprudencia de la Corte Constitucional. No obstante, se advierte que el ICDP y la Universidad Libre también emiten concepto de fondo sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

Por consiguiente, corresponde a la Sala Plena determinar de manera previa, la aptitud de la demanda presentada, según la cual, los artículos 419 y 421 del Código General del Proceso que regulan el proceso monitorio, quebrantan el derecho a la igualdad y el derecho al debido proceso.

Una vez efectuado el análisis, la Corte observa que los argumentos por los cuales el actor considera que las expresiones acusadas vulneran la Carta Política: (i) son claros, en la medida en que permiten entender en qué consiste el cuestionamiento propuesto respecto de la regulación en el nuevo ordenamiento procesal general, del proceso monitorio, respecto de las oportunidades de defensa que tiene el deudor; (ii) son ciertos, al referirse a disposiciones jurídicas existentes en el ordenamiento jurídico, como se advierte de su texto, al indicar: *“Entonces según la lectura de los artículos 419 y 421 de la Ley 1564 del 2012 la estructura del proceso monitorio hace referencia por su definición y características a un trámite, cuyo fin es el perfeccionamiento de un título ejecutivo, es decir, es un trámite preliminar, donde se observan dos etapas.<sup>13</sup>”*; (iii) son específicos y pertinentes, en tanto confrontan las disposiciones demandadas con mandatos de rango constitucional, como lo son los artículos 13 y 29 de la Carta Política, al señalar: *“En las tres diferentes etapas donde se concluye el trámite monitorio es netamente unilateral es decir carece de la bilateralidad de un proceso en tanto atienda el requerimiento o no lo atienda, la autoridad competente se pronuncia constituyéndose en cosa juzgada sin ni siquiera oír a la otra, vulnerando el derecho a la igualdad concerniente a que la unilateralidad del trámite el deudor no gozará los mismos derechos del acreedor ante el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual va en contravía respecto que todos somos iguales ante la ley, y para hacer valer su derecho de defensa...<sup>14</sup>”*; y (iv) por tanto, el concepto de la violación conduce a generar en el juez constitucional una duda plausible que amerita su examen, de manera que la demanda cumple con el requisito de suficiencia.

En tal virtud, los argumentos aducidos por el actor en la demanda reúnen las condiciones mínimas establecidas en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, para ser admitida y realizar un examen y proferir una decisión de fondo, razón por la cual, la Corte se pronunciará

---

<sup>13</sup> Folio 2.

<sup>14</sup> Folio 3.

respecto de la presunta vulneración de los artículos 13 y 29 de la Carta Política, precisando que el cargo relacionado con la posible afectación del derecho a la igualdad está inescindiblemente ligado al cargo por violación del debido proceso, porque lo que alega el actor, es precisamente que en el trámite del proceso monitorio se vulnera la igualdad procesal frente al acreedor, al no permitirle al deudor ejercer el derecho de defensa.

### **3. Problema jurídico y metodología de resolución**

De acuerdo con los cargos formulados en la demanda, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional, determinar si los artículos 419 y 421 del Código General del Proceso, que regulan el trámite del proceso monitorio, sin la posibilidad de que el demandado interponga recursos contra el requerimiento de pago, así como contra la sentencia que resuelve el proceso, vulneran el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, al comparar las oportunidades de defensa del deudor frente a la pretensión del acreedor y en consecuencia, el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

Para abordar este problema jurídico, la Corte analizará los siguientes ejes temáticos: i) la naturaleza jurídica del proceso monitorio, ii) el proceso monitorio en el derecho comparado, iii) etapas, integración del contradictorio, requisitos de la demanda y notificación personal en el proceso monitorio, iv) reiteración de la jurisprudencia sobre la libertad de configuración normativa del legislador para establecer modelos de procedimiento y, para finalizar se efectuará, v) el examen de constitucionalidad de las disposiciones demandadas en el marco del problema jurídico planteado.

### **4. La naturaleza jurídica del proceso monitorio**

Una de las finalidades principales del Código General del Proceso está orientada hacia la adecuación de las normas procesales a la Constitución de 1991, a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y a la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. En tal sentido, esta nueva regulación propende por la eficacia de los procedimientos judiciales para hacer efectivos los derechos reconocidos en la ley sustancial, conforme lo ordena uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, como lo es la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 229 de la Constitución.

Este propósito de desformalización o de atenuación de formalidades se vislumbra con mucha claridad en la exposición de motivos del proyecto de

ley que culminó con la expedición de la Ley 1564 de 2012, en la que se indica que con esta normatividad, se busca fortalecer la celeridad de todos los procedimientos judiciales:

“El 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 proscribe 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.”

En esa dirección, el Código General del Proceso en búsqueda de la unificación de los procedimientos, redujo el número de procesos e incluyó dentro de los *declarativos especiales* el proceso monitorio, el cual está concebido como una de las herramientas procesales a través de las cuales el legislador se propone descongestionar la administración de justicia. Siguiendo con la exposición de motivos:

“El Código General del Proceso es innovador. Trae nuevas instituciones y procedimientos verdaderamente novedosos en Colombia. Hay muchos ejemplos: proceso monitorio para facilitar el acceso a la justicia a quienes no tienen un título ejecutivo, notificaciones y emplazamientos más ágiles y con menos trámites, carga dinámica de la prueba, pruebas de oficio, medidas cautelares innominadas, amplias y según las necesidades del proceso, expediente electrónico, prueba pericial sustentada en audiencia por el perito, juramento estimatorio para valorar las pretensiones y con las consecuencias procesales que ello acarrea, inspección judicial, pruebas

anticipadas, ejecución provisional de sentencias de primera instancia (efecto devolutivo en la apelación de los fallos judiciales), entre otras instituciones que sufren un giro significativo en esta nueva concepción del procedimiento civil en Colombia, muy a tono con las tendencias a nivel internacional.” (*Subrayas no son del texto*)

El legislador tuvo en cuenta que la simplificación de los trámites y procedimientos contribuye sin duda a garantizar el adecuado y oportuno funcionamiento de la administración de justicia y con ello, la tutela judicial efectiva de los derechos sustanciales, que constituye uno de los pilares del Estado de Derecho.

En esa dirección, 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

Es así como, el proceso *monitorio*<sup>15</sup> se incluyó en el Capítulo IV del Título III del Código General del Proceso, como un proceso declarativo de naturaleza especial dirigido a que los acreedores de obligaciones en dinero de mínima cuantía, que carezcan de título ejecutivo puedan hacerlas exigibles de manera célere y eficaz, sustrayéndose de los formalismos procedimentales que ordinariamente extienden de manera innecesaria la duración de un proceso judicial. Esto, a través de un procedimiento informal, expedito y simplificado, en el que la orden de pago emitida por el juez surge con base en la simple afirmación del acreedor, sin que requiera necesariamente de una prueba documental sobre la existencia de la obligación y en el que la oposición del deudor torna ineficaz la orden de pago, de forma que en este evento se iniciaría el contradictorio.

Lo anterior se desprende del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Número 159 de 2011 –Senado-, 196 de 2011 –Cámara- “*por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras*

---

<sup>15</sup> Según el profesor Piero Calamandrei “el proceso monitorio es aquel en el que, en virtud de la simple petición escrita del acreedor, el juez competente libra, sin oír al deudor, una orden condicionada de pago dirigida al mismo”. Calamandrei, Piero, “El Proceso Monitorio”, Ed. Bibliográficas, Argentina, 1946.

*disposiciones.*”, mediante el cual fue explicada la naturaleza jurídica de este procedimiento especial, de la siguiente manera:

“El proceso monitorio

1. Es un trámite procesal sencillo a través del cual se facilita la constitución o el perfeccionamiento del título ejecutivo sin necesidad de agotar el trámite del proceso declarativo, siempre que el deudor no plantee oposición. Procede para quien pretenda el pago de una obligación en dinero, de naturaleza contractual, determinada y exigible que sea de mínima cuantía.
2. Se prevé que en caso de oposición del demandado, la disputa se podrá ventilar en proceso verbal sumario dentro del mismo expediente.
3. El demandante deberá aportar los documentos que se encuentren en su poder en relación con la obligación contractual objeto de la pretensión. Cuando este no tenga en su poder tales documentos, deberá manifestar dónde se encuentran o que no existen soportes documentales de la relación contractual.”

Así mismo, en relación con su utilidad, en dicha oportunidad se dijo:

“4. Aumenta el acceso a la justicia y la hace más asequible para el ciudadano de a pie, por ejemplo, mediante el establecimiento del proceso monitorio. Este proceso podrá ser iniciado sin intervención de abogado y tiene un trámite que facilita la constitución de título ejecutivo sin necesidad de agotar todo el trámite de un proceso de conocimiento. En ese sentido, el proyecto incorpora nuevas figuras procesales ya probadas con éxito en otros países, como Venezuela, con los ajustes necesarios para su debido acondicionamiento a la realidad colombiana.”<sup>16</sup> (*Subrayado no es del texto*)

Lo subrayado en la exposición de motivos del legislador indica 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

---

<sup>16</sup> 4.2.1. Resumen de las principales novedades del proyecto de ley, incluyendo las modificaciones para tercer debate Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 159 de 2011 Senado, 196 de 2011 Cámara, *por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.*

se les deba someter a un proceso judicial extenso y formal que desvanezca la eficiencia de la administración de justicia.

De allí, que su estructura se caracterice por la simplificación de trámites e instancias, cuestión esta que lo hace completamente distinto al tradicional proceso ordinario y al ejecutivo, ya que tiene como base la celeridad de las actuaciones y por eso, en su estructura la *notificación personal* desempeña una función fundamental de garantía del debido proceso.

Ahora bien, con la finalidad de determinar el verdadero alcance de este novísimo procedimiento, la Corte estima necesario descomponer sus elementos, a partir de su consagración en el artículo 419 del Código General del Proceso, de la siguiente manera:

**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.*

Del texto de la norma acusada, se pueden extraer los siguientes elementos: (i) 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 la entrega material de un bien o una obligación de hacer o de no hacer; (ii) su exigibilidad comporta que la obligación sea *pura y simple* o estando sometida a plazo o condición puede cobrarse inmediatamente, porque el plazo está vencido o cumplida la condición, es decir, que sea una deuda vencida. (iii) la naturaleza *contractual* se refiere a que la obligación provenga de un acuerdo de voluntades celebrado entre las partes en litigio y, por tanto, no pueda utilizarse para cobrar perjuicios de naturaleza extracontractual. (iv) su determinación implica que exista plena *certeza* sobre el monto de la deuda cuyo pago se pretende; y (v) finalmente, la obligación debe ser de *mínima cuantía*, por tanto, no debe superar el equivalente a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>17</sup>, en el momento de la presentación de la demanda.

La desagregación de estos elementos visibles, permiten a la Corte inferir que el ámbito de aplicación del proceso monitorio se restringe a las obligaciones que cumplan estos requisitos y solo si se cumplen, el juez podrá proferir el respectivo requerimiento de pago, en los términos y fases prescritas en el artículo 421 del Código General del Proceso.

---

<sup>17</sup> Artículo 25 Código General del Proceso.

De igual modo, se observa que el elemento distintivo del procedimiento monitorio frente a los tradicionales modelos procesales de conocimiento, está dado en que no habiendo oposición del demandado notificado, el juez en vez de fijar la audiencia, emite una orden de pago contra el deudor, que puede convertirse en sentencia definitiva a favor del demandante con atribución de cosa juzgada, si el deudor no comparece, evento en el cual, se proseguirá con la ejecución. A su turno, el demandado tiene la posibilidad de oponerse y de esta manera concluir el proceso monitorio, dando paso a su transformación hacia un proceso verbal sumario.

Pues bien, a simple vista se observa que el ámbito de aplicación y la configuración simplificada del proceso, responde a que los altos y crecientes índices de litigiosidad en las sociedades contemporáneas, han exigido la transformación del proceso judicial de un conjunto riguroso de etapas procedimentales, a trámites más simples que se proponen agilizar la resolución de los casos; todo ello, en beneficio de prestar un servicio eficiente de justicia.

## **5. El proceso monitorio en el derecho comparado**

El proceso monitorio<sup>18</sup> tiene su antecedente más remoto en el “*mandatum de solvendo*” del derecho medieval italiano, creado ante la necesidad de establecer procedimientos que agilizaran el tráfico mercantil en las ciudades mercantiles que abrieron espacio al comercio entre occidente y oriente. Esta institución prontamente se convirtió en una alternativa efectiva frente al juicio ordinario para constituir un título ejecutivo en casos en los que el acreedor no disponía de los medios de prueba, con la finalidad de evitar las demoras del juicio plenario. De esta manera, se configuró como procedimiento sin fase previa de cognición, caracterizado por prescindir de la etapa probatoria, reduciendo así trámites y requisitos formales en la resolución de controversias de carácter civil y mercantil.

De allí se trasladó al derecho germánico, donde sería desarrollado durante varios siglos y de donde fue tomado para múltiples ordenamientos jurídicos, en los que ha adquirido una utilidad social significativa, al convertirse en el principal procedimiento a través del cual, de manera simplificada y accesible, los ciudadanos resuelven las controversias que se originan en los negocios y transacciones civiles y comerciales informalmente celebradas. En palabras de Capelleti: “*El procedimiento ordinario corresponde a las preferencias ideológicas y a las exigencias materiales de grupos ya*

---

<sup>18</sup> Chioyenda Giuseppe. “Las Formas en la Defensa Judicial del Derecho”. En Ensayos de Derecho Procesal Civil, Ediciones E. He. A, Vol. 1, Buenos Aires, Argentina, 1949

*firmemente consolidados en el poder, mientras que los procedimientos especiales más simples, accesibles, rápidos, económicos, sustraídos de las cavilaciones y maniobras fatigosas corresponden a las exigencias de estratos sociales o grupos de presión relativamente nuevos, pero lo suficientemente aguerridos como para estar en posibilidad de imponer su propia voluntad en el derecho sustancial y en el derecho judicial.”<sup>19</sup>*

Siguiendo al profesor Calamandrei<sup>20</sup>, en el derecho comparado han surgido un repertorio de categorías monitorias, siendo las dos tipologías principales: el proceso monitorio puro y el proceso monitorio documental. En el primero, la orden de pago que imparte el juez tiene por base la sola afirmación unilateral y no probada del demandante. En cambio, en el documental el mandato de pago presupone que los hechos constitutivos del crédito sean probados mediante documentos.

No obstante lo anterior, es factible afirmar que en cada ordenamiento ha adquirido particularidades propias.

**5.1.** En Alemania se desarrolló desde mediados del siglo XIX, pero en su configuración actual se denomina “*Mahnverfahren*” y está previsto en el artículo 688 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Se trata de un procedimiento puro en el que la orden de pago emitida por el juez se otorga ante la sola afirmación del demandante sobre la existencia de la obligación. Una vez dictado el requerimiento de pago y notificado el demandado, éste puede oponerse en el plazo de dos semanas, sin que proceda recurso contra dicho requerimiento y sin que exista límite para la cuantía de la pretensión dineraria. En 1998 los juzgados y tribunales civiles de Alemania<sup>21</sup> emitieron más de ocho millones de requerimientos de pago.

**5.2.** En Austria desde el año 1895 en el artículo 488 del Código Procesal Civil, está previsto el proceso monitorio denominado “*Mandatsverfahren*”, que le otorga un plazo de cuatro semanas al demandado para recurrir una resolución de requerimiento, término que se cuenta a partir de la notificación personal. En cuanto a su aplicación, es preciso señalar que en el año 1994, los jueces austriacos emitieron un total de 857.038 mandatos de pago, lo que

---

<sup>19</sup> Mauro Capelletti, *Giustizia e Società*, 1972. Citado por Parra Quijano Jairo en *El Procedimiento Monitorio en América Latina*. Editorial Temis, 2013.

<sup>20</sup> Calamandrei Piero “El procedimiento monitorio”, Buenos Aires, 1946.

<sup>21</sup> Delcasso Correa, Juan Pablo. El proceso monitorio en la nueva ley de enjuiciamiento civil. *Revista Xuridica Galega*. Recuperado de: <http://rexurga.net/pdf/COL164.pdf> (septiembre 1 de 2014).

representó el 78% de los procesos que cursaron en la jurisdicción civil ese año<sup>22</sup>.

**5.3.** En Italia desde el año 1922 se estableció en el artículo 637 del Código de Procedimiento Civil la “*Ingiunzione*”. Se trata de un proceso monitorio documental en el que el deudor cuenta con un plazo de cuarenta días contados a partir de la notificación personal de la orden de requerimiento para oponerse. Si no se presenta oposición, el requerimiento de pago será definitivo y el deudor podrá ser ejecutado.

Con relación a la operatividad de este procedimiento especial, las estadísticas dan cuenta del incremento en su utilización, teniendo en cuenta que en 1985 los juzgados y tribunales civiles italianos<sup>23</sup> expedieron 272.837 mandatos de pago, cifra que en el año 1993 aumentó a 970.784 mandatos de pago.

**5.4.** En Francia desde 1937 está previsto en el artículo 1405 del Código de Procedimiento Civil el proceso monitorio documental denominado “*injection de payer*”, que permite constituir títulos ejecutivos a través de un procedimiento documental simplificado.

**5.5.** En España fue incorporado en el año 1999 a partir de la expedición del artículo 812 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que establece un proceso monitorio de tipo documental, a través del cual es posible reclamar pretensiones dinerarias de cualquier cuantía, mediante un procedimiento abreviado que le confiere al deudor un plazo de veinte días para que pague o se oponga al requerimiento. Con relación a la cuantía, es preciso señalar que esta ha aumentado gradualmente según la utilización, pues en un primer momento se limitó a obligaciones que no superaran treinta mil euros, pero a partir de la Ley 13 de 2009 la cuantía aumentó a doscientos cincuenta mil euros y en el año 2011 se liberó la cuantía para que fuera ilimitada.

En el informe sobre los datos de la estadística judicial, el Consejo General del Poder Judicial reportó que durante el año 2011 se tramitaron un total de 811.634 procesos monitorios, de los cuales sólo el 6,2% se transformó en un procedimiento declarativo ordinario. Los 760.500 casos resueltos, no generaron actividad judicial posterior, pues suponen la finalización del procedimiento monitorio, sin transformación en un declarativo; esta cifra

---

<sup>22</sup> Delcasso Correa, Juan Pablo. El proceso monitorio en la nueva ley de enjuiciamiento civil. *Revista Xuridica Galega*. Recuperado de: <http://rexurga.net/pdf/COL164.pdf> (septiembre 1 de 2014).

<sup>23</sup> Delcasso Correa, Juan Pablo. El proceso monitorio en la nueva ley de enjuiciamiento civil. *Revista Xuridica Galega*. Recuperado de: <http://rexurga.net/pdf/COL164.pdf> (septiembre 1 de 2014).

constituye el 40,2% de toda la demanda de justicia tramitada por los juzgados y tribunales de la jurisdicción civil<sup>24</sup>.

**5.6.** A nivel continental, el Reglamento 1896/2006 de la Unión Europea establece un proceso monitorio puro que constituye un tipo de reclamación sumaria aplicable a las obligaciones transfronterizas que se generan en un país, pero que se cobran en otro. Este procedimiento tiene como característica procedimental que opera a través de medios electrónicos para facilitar el funcionamiento del mercado común, sin que exista limitación en la cuantía de la demanda y como claro efecto de la integración política este proceso es comunitario y, por ende, de aplicación inmediata en los Estados que conforman la Unión Europea, sin necesidad de reglamentación interna.

Según cifras del Ilustre<sup>25</sup> Colegio Nacional de Secretarios Judiciales de España, durante el año 2012 en la Unión Europea el 52% de los procesos judiciales comunitarios se tramitaron a través de juicios monitorios.

En América Latina, también ha adquirido relevancia en varios ordenamientos que lo prevén de distinta manera.

**5.7.** Así, por ejemplo, el ordenamiento uruguayo desde 1989 establece un procedimiento monitorio en el artículo 354 del Código General del Proceso, que más que un proceso constituye una especie de medida cautelar (embargo y orden de ejecución inmediata) que se adelanta a petición del acreedor, sin darle noticia al deudor.

**5.8.** Por su parte, en Venezuela desde 1990 se implementó el proceso por *intimación* como categoría especial del proceso ejecutivo, en el artículo 640 del Código de Procedimiento Civil:

*“Artículo 640. Cuando la pretensión del demandante persiga el pago de una suma líquida y exigible de dinero o la entrega de cantidad cierta de cosas fungibles o de una cosa mueble determinada, el Juez, a solicitud del demandante, decretará la intimación del deudor, para que*

---

<sup>24</sup> Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal. Informe sobre los datos de la estadística judicial y los datos generales sobre “panorámica de la Justicia” contenidos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial (Págs 19-20). Referenciado por: Facultad de Derecho-Universidad Autónoma de Madrid. Recuperado de: [http://www.lawyerpress.com/news/2013\\_07/Informe\\_datos\\_estad%C3%ADsticos\\_CGAE\\_UAM.pdf](http://www.lawyerpress.com/news/2013_07/Informe_datos_estad%C3%ADsticos_CGAE_UAM.pdf) (septiembre 1 de 2014).

<sup>25</sup> Ilustre Colegio Nacional de Secretarios Judiciales. *El secretario judicial en cifras-informe 2012*. Recuperado de: [file:///D:/Users/AdhARR/Downloads/SJ\\_EN\\_CIFRAS\\_CNSJ\\_2012%20\(2\).pdf](file:///D:/Users/AdhARR/Downloads/SJ_EN_CIFRAS_CNSJ_2012%20(2).pdf) (septiembre 1 de 2014).

*pague o entregue la cosa dentro de diez días apercibiéndole de ejecución. El demandante podrá optar entre el procedimiento ordinario y el presente procedimiento, pero éste no será aplicable cuando el deudor no esté presente en la República y no haya dejado apoderado a quien pueda intimarse, o si el apoderado que hubiere dejado se negare a representarlo.”*

**5.9.** En Honduras desde el año 2006 está previsto el proceso monitorio de tipo documental en el artículo 676 del Código Procesal Civil:

*“Artículo 676.- OBJETO. El proceso monitorio será el adecuado para la interposición de pretensiones cuyo fin sea únicamente el pago de una deuda de dinero, vencida y exigible, de cantidad determinada en Lempiras o en moneda extranjera admisible legalmente, hasta un límite de Doscientos Mil Lempiras (L.200, 000.00).*

Esta referencia al derecho comparado, le permite a la Corte constatar que, no obstante que en el derecho colombiano el proceso por intimación o proceso monitorio aparece como una novedad recientemente incorporada al Código General del Proceso, en otros entornos normativos es una institución longeva, utilizada como procedimiento simplificado para la constitución de títulos de ejecución de manera célere y eficaz.

## **6. Etapas, integración del contradictorio, requisitos de la demanda y notificación personal en el proceso monitorio**

La Corte ha definido el derecho fundamental al debido proceso, como: *“la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley.”*<sup>26</sup>

Sobre el contenido específico de esta garantía constitucional, recientemente la jurisprudencia de esta Corporación precisó su alcance a partir del compuesto de principios y reglas que lo integran:

*“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su*

---

<sup>26</sup> Sentencia C-641 de 2002.

trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso:

(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometida a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”<sup>27</sup>  
(*Subrayas fuera del texto*)

En esencia, los diversos componentes que integran el debido proceso prescriben que en todo proceso judicial o administrativo, las partes en general, y el sujeto pasivo, en especial, tienen derecho a saber que existe un

---

<sup>27</sup> Sentencia C-341 de 2014.

proceso instaurado en su contra y consecuentemente, contar con la posibilidad de ser oídas en el transcurso del mismo para garantizar su derecho de defensa en igualdad probatoria.

### 6.1. Etapas del proceso monitorio

La doctrina ha clasificado los procesos a partir de la diversa naturaleza de la pretensión, agrupándolos en dos categorías, a saber: i) **procesos de conocimiento**, caracterizados por la existencia de dos etapas diferenciadas: la fase de *cognición* que se dirige a la declaración de certeza de un derecho incierto o controvertido y la fase de *ejecución* cuando se ha logrado demostrar la existencia de la obligación y, ii) los **procesos ejecutivos**, caracterizados por la existencia del título que hace plena prueba de un derecho cierto y en el que, por tanto, solo existe la etapa de ejecución con la emisión de la orden de pago.

Ahora bien, en la mayoría de los casos, el proceso de cognición constituye una fase previa o preparatoria a la ejecución para constituir el título. No obstante, *“nada impide que la cognición pueda ser reducida, o aún omitida del todo, cuantas veces el ordenamiento jurídico ofrezca para la construcción del título ejecutivo medios más expeditos y más económicos que el proceso ordinario de cognición, lento, complicado y dispendioso”*<sup>28</sup>.

De esta forma, se encuentran dos tipos de procesos ejecutivos: a) los ejecutivos autónomos, sin una fase previa de cognición, autorizados cuando al acreedor tiene un título ejecutivo que permite la ejecución inmediata, por hacer plena prueba contra el deudor; b) los de cognición *“con predominante función ejecutiva”*, como el monitorio del CGP, cuya finalidad es abreviar la cognición para facilitar la creación rápida de un título ejecutivo. En este caso, se deja al demandado la oportunidad de provocar el juicio contradictorio.

Como lo advierte uno de los intervinientes<sup>29</sup> la comisión redactora del Código General del Proceso *“optó por clasificar el proceso monitorio como un modelo de proceso declarativo especial, aunque hay autores que afirman que el monitorio es un ejecutivo especial y otros que es un proceso intermedio entre el declarativo y el ejecutivo, porque se logra un requerimiento de pago para obligaciones que no constan en un título*

<sup>28</sup> CALAMANDREI, Piero. *El procedimiento monitorio*. Editorial bibliográfica Argentina. Buenos Aires-Argentina. 1946. Págs. 19 y ss.

<sup>29</sup> CANOSA SUÁREZ ULISES, Miembro y Secretario General del Instituto Colombiano de Derecho Procesal e integrante de la Comisión Redactora y Revisora del Código General del Proceso

*ejecutivo e incluso hay doctrinantes que lo califican como un proceso mixto”.*

A simple vista, se observa que la estructura del proceso monitorio contempla alteraciones procedimentales significativas con respecto a los esquemas procesales ordinarios, pues su característica esencial consiste en prescindir de etapas e instancias, con el fin de lograr rápidamente la consecución del título ejecutivo, a través del sistema de inversión de la carga de la prueba.

Se trata de un procedimiento dúctil en el que a diferencia del proceso de conocimiento tradicional, donde el juez no emite pronunciamiento sino después de oír al demandado, en el proceso monitorio, el acreedor solicita un requerimiento de pago sin previo contradictorio y la fase de cognición solo se abre si el demandado presenta oposición, porque si guarda silencio se consolida el derecho reclamado. La ductilidad está dada porque la constitución del título depende de la conducta del deudor.

De esta manera, el proceso monitorio depende de las eventuales posturas que asuma el demandado, según se pasa a explicar.

De conformidad con el artículo 421 del Código General del Proceso, el trámite del proceso monitorio contempla cuatro supuestos posibles, a saber: **a)** la atención del requerimiento por parte del deudor y consecuente pago, caso en el cual, el juez declarará terminado el proceso; **b)** que el deudor notificado no comparezca, caso en el cual el juez dictará sentencia y se procederá con la ejecución; **c)** la atención del requerimiento y oposición parcial o total, caso en el cual el deudor debe presentar las pruebas que sustentan su oposición. En este evento, el juez debe resolver la controversia a través del proceso verbal sumario, lo que da origen a otro proceso judicial y, finalmente **d)** oposición infundada del deudor y condena, caso en el cual el juez impondrá una multa correspondiente al 10% del valor de la obligación que se pretende.

## **6.2. Integración del contradictorio**

De la configuración técnica del proceso monitorio en el sistema procesal colombiano, se observa que a diferencia del proceso ordinario, en el que durante el *iter* cronológico primero se discute, luego se prueba y por último se juzga, eventualmente se invierte el procedimiento, puesto que desde el inicio se podría proferir la sentencia, si el deudor notificado no comparece, a quien por demás, le corresponde desvirtuar la inexistencia de la obligación, lo que *per se* comporta una inversión de la carga probatoria. Sin embargo,

también se observa, que la oposición del demandado hace ineficaz la orden de pago y por consiguiente, muta la naturaleza del juicio a un proceso verbal sumario.

### 6.3. Requisitos de la demanda

En los sistemas procesales donde el monitorio se inicia con una mera solicitud, en el evento de que el deudor presente oposición, el acreedor debe presentar la respectiva demanda. En el Código General del Proceso, no hay que formular una nueva demanda, puesto que la oposición del deudor implica que el proceso continúa sin solución de continuidad en fase declarativa. Esto requiere que desde el primer momento, la demanda monitoria contenga todos los elementos necesarios para plantear la controversia.

De acuerdo con el artículo 420 del Código General del Proceso, los requisitos que debe contener la demanda monitoria son: **a)** La designación del *juez* a quien se dirige, que según lo previsto en los artículos 17.1 y 28 del CGP, es el juez civil municipal del domicilio del deudor; **b)** el *nombre y domicilio* del demandante y del demandado y de sus representantes y apoderados, requisito esencial de toda demanda; **c)** La *pretensión* de pago expresada con precisión y claridad, indispensable para el deudor pueda ejercer sus derechos de contradicción y defensa; **d)** los *hechos* que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados, con la información sobre el origen contractual de la deuda, su monto exacto y sus componentes; **e)** la manifestación clara y precisa de que el pago de la suma adeudada no depende del cumplimiento de una contraprestación a cargo del acreedor; **f)** las *pruebas* que se pretenda hacer valer, incluidas las solicitadas para el evento de que el demandado se oponga; **g)** El lugar y las direcciones físicas y electrónicas donde el demandado recibirá notificaciones<sup>30</sup>; **h)** Los anexos pertinentes previstos en la parte general de este código. Al respecto, se encuentra que entre estos anexos estaría el poder, si se actúa mediante abogado –el cual no se exige en todo caso para iniciar el proceso-; los certificados de existencia o representación de la persona jurídica demandante o demandada –salvo que estén publicados en la página web de la entidad encargada de esa certificación-; registros civiles de nacimiento del demandante, si se trata de un incapaz (arts. 85 y 89 CGP).

Así mismo, el artículo 420 del Código General del Proceso prevé que la demanda debe ser presentada mediante un formato, el cual ya fue establecido

---

<sup>30</sup> Corregido por el art. 10, Decreto Nacional 1736 de 2012.

por el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PSAA13-10076 de diciembre 31 de 2013, que se encuentra disponible en la página web de la Rama Judicial. Debe anotarse, que ya no es aplicable lo relativo al arancel judicial señalado en el formato, toda vez que dicho arancel fue declarado inexecutable en la sentencia C-169 de 2014.

Cabe observar, que la demanda monitoria no requiere de presentación personal, pues basta que el secretario del despacho judicial al cual va dirigida o de la oficina judicial respectiva, deje constancia de la fecha de su recibo. De igual modo, le son aplicables todas las previsiones del Código General del Proceso relativas al retiro de la demanda (art. 92), corrección y reforma de la misma (art. 93); da lugar a la interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constituye en mora al deudor (art. 94 ).

Si los requisitos previstos en el Código General del Proceso no se cumplen, el juez se debe abstener de librar requerimiento de pago.

#### **6.4. Notificación personal**

En complemento de lo anterior, en este tipo de proceso especial, el requerimiento que hace el juez reviste una doble naturaleza. De una parte, constituye la notificación y a la vez, el requerimiento de pago, el cual debe ser notificado personalmente, sin que sea posible la notificación por aviso. El párrafo del artículo 421 del Código General del Proceso de manera expresa prohíbe el emplazamiento del demandado, lo que comporta la garantía de la que dispone el deudor para actuar en el proceso y no permitir que se constituya un título de ejecución sin su conocimiento.

Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en cuanto a que la notificación en los procesos judiciales cumple una doble función de garantía del debido proceso y de acceso a la administración de justicia:

“La notificación cumple dentro de cualquier proceso judicial un doble propósito: de un lado, garantiza el debido proceso permitiendo la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción, y de otro, asegura los principios superiores de celeridad y eficacia de la función judicial al establecer el momento en que empiezan a correr los términos procesales<sup>31</sup>.”

---

<sup>31</sup> Sentencia C-648 de 2001.

De otra parte, en la Sentencia C-641 de 2002, la Corte precisó que la finalidad de la notificación no necesariamente está dada porque los sujetos procesales puedan interponer recursos, sino que persigue propósitos constitucionales más amplios:

“La notificación como desarrollo específico del principio de publicidad, busca no sólo garantizar la efectividad del derecho fundamental al debido proceso sino alcanzar el logro de propósitos constitucionales más amplios. En consecuencia, si la notificación de las providencias no tiene como única finalidad que los sujetos procesales interpongan recursos, entonces no existe ninguna razón válida para considerar que una providencia ejecutoriada no deba ser notificada, más cuando a partir de su conocimiento surge la obligación para los sujetos procesales de adecuar voluntaria o coactivamente sus actos a lo ordenado por la autoridad judicial. Sin embargo, la Corte precisa que no se trata de imponer la obligación de notificar todo tipo de providencias, sino más bien de resaltar, que la firmeza de una providencia (entre ellas, las sentencias, los autos interlocutorios o las resoluciones), por el hecho de carecer de recursos o haberse resuelto los legalmente procedentes, no constituye un motivo o una razón suficiente para excluirlas de notificación, puesto que el principio de publicidad y la institución jurídica de la notificación cumplen propósitos constitucionales de mayor relevancia.”

## **7. Potestad de configuración normativa del legislador para establecer modelos de procedimiento**

**7.1.** La configuración legal de todo proceso debe confeccionarse de tal manera que garantice la supremacía de los derechos fundamentales. En la Sentencia C-124 de 2011, mediante la cual se efectuó el estudio de constitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1395 de 2010<sup>32</sup>, por el cual se eliminó la etapa de objeción del dictamen pericial en el marco del proceso verbal, la Corte lo planteó de la siguiente manera:

“En suma, el procedimiento judicial es el escenario estatal que, por definición, debe estar conformado de manera que garantice los derechos constitucionales y sirva de espacio para su realización. Esto conlleva que cuando la legislación que regula dicho trámite, en vez de propiciar esa eficacia se configura como barrera para su ejercicio efectivo, resulte contrario a los principios y valores previstos en la Carta. Sobre el tópico, este Tribunal ha indicado que el legislador no

---

<sup>32</sup> El Artículo 25 de la Ley 1395 de 2010 fue derogado por el literal c) del art. 626 de la Ley 1564 de 2012.

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”.

En ese sentido, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, está facultado para establecer modelos de procedimiento que prescindan de recursos, etapas, trámites o instancias, siempre y cuando obedezcan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre este punto, la Corte en la Sentencia C-319 de 2013 que juzgó la constitucionalidad del artículo 16<sup>33</sup> de la Ley 393 de 1997, por el cual se estableció la improcedencia de recursos en el trámite de la acción de cumplimiento, se pronunció en los siguientes términos:

“El legislador está facultado para fijar modelos de procedimiento que prescindan de determinadas etapas o recursos, a condición que (i) la limitación no verse sobre una instancia procesal prevista específicamente por la Constitución; (ii) la restricción correspondiente cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) la limitación no configura una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia. Acerca de esta conclusión, la Corte ha insistido en que “[e]n cuanto se refiere a la consagración de mecanismos para controvertir decisiones judiciales o administrativas, en la sentencia C-005 de 1996, la Corporación señaló que si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Asimismo, con la misma limitación, también puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.”

---

<sup>33</sup> Artículo 16º.- *Recursos.* Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente (Subrayas propias).

Este criterio jurisprudencial había sido expuesto anteriormente en la Sentencia C-371 de 2011, de la siguiente manera:

“De este modo, la Corte ha admitido que algunas garantías procesales, - y entre ellas el derecho de defensa y contradicción- no son absolutas y pueden ser limitadas por el legislador, siempre que no se vea afectado su núcleo esencial, la limitación responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otros derechos fundamentales, como puede ser el derecho a la igualdad. En todo caso, ha señalado que la función, tanto del legislador como del juez constitucional, es tratar de lograr que todos los principios y derechos que eventualmente puedan entrar en tensión a la hora de regular los términos judiciales sean garantizados en la mayor medida posible.”

En este orden de consideraciones, a la luz de la jurisprudencia constitucional referenciada, la atribución de potestad normativa del Congreso de la República prevista en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución para regular los procedimientos judiciales está limitada por las siguientes condiciones: En primer término, la limitación o restricción no puede versar sobre una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución. En segundo lugar, la restricción correspondiente debe atender a criterios de razonabilidad y proporcionalidad y, finalmente, la limitación no puede constituir una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia y con ello, a la garantía de otros derechos fundamentales.

**7.2.** Aunado a lo anterior, como elemento central de este asunto de constitucionalidad, es preciso tener en cuenta que el artículo 31 de la Constitución dispone como regla general la doble instancia, salvo las excepciones que establezca la ley, entre las cuales están los procesos de mínima cuantía, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, en las sentencias C-103 de 2005, C-542 de 2010, C-718 de 2012 y C-099 de 2013.

En particular, en la Sentencia C-103 de 2005, la Corte fijó los parámetros a tener en cuenta por el legislador para establecer excepciones al mandato constitucional de la doble instancia:

“ I) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional;

II) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de

acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia;

III. La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima;

IV. La exclusión no puede dar lugar a discriminación.”

Esta postura jurisprudencial fue reiterada por la Sala Plena de la Corte en la Sentencia C-718 de 2012, así:

“La Corte, en la sentencia C-103 de 2005, sintetizó los parámetros a tener en cuenta por el legislador al momento de fijar excepciones al mandato constitucional de la doble instancia. Veamos: (i) La exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) La exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; (iv) La exclusión no puede dar lugar a discriminación.”

Para el caso bajo estudio, resulta de especial relevancia, el pronunciamiento de la Corte que, en la misma línea que se viene reseñando, avaló otra de las nuevas figuras introducidas por el Código General del Proceso, el *juramento estimatorio*, el cual constituye un medio de prueba del monto de una indemnización, compensación o pago de frutos que se pretenda, mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria. Esto es, de manera similar a lo que ocurre en el proceso monitorio, se invierte la carga probatoria frente a la declaración del demandante, sustentada en la supresión de formalismos que contribuyan a la celeridad de los procedimientos y el principio de buena fe.

En lo pertinente, en la sentencia C-279 de 2013, este Tribunal señaló:

“El Código General del Proceso exige un juramento estimatorio en aquellos eventos en los que se pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, constituyéndose el juramento estimatorio además de un medio de prueba en un requisito de admisibilidad de la demanda, situación que en modo alguno restringe el derecho a la administración de justicia, habida cuenta que su finalidad es la de permitir agilizar la justicia y

disuadir la interposición de demandas temerarias y fabulosas, propósitos que claramente se orientan a los fines de la administración de justicia. Además, en la medida que la norma establece un procedimiento para la aplicación y contradicción del juramento estimatorio se garantiza el derecho de defensa y el debido proceso, además de permitirle al juez ordenar pruebas de oficio si advierte que la estimación es notoriamente injusta, ilegal o sospecha que haya fraude, colusión o cualquier situación similar, y deberá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para tasar el valor pretendido”.

## **8. Examen de constitucionalidad de las disposiciones acusadas frente a los criterios antes establecidos**

A la luz de los elementos conceptuales hasta el momento esbozados, con el fin de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas, la Corte debe verificar que la estructura del proceso monitorio ofrezca suficientes garantías a las partes en litigio, de acuerdo con la especial naturaleza de dicho procedimiento.

Para tal efecto, el examen de constitucionalidad que la Corte debe abordar, consiste en verificar si el proceso monitorio se ajusta a los lineamientos del debido proceso y del derecho a la igualdad, cuestión esta que debe analizarse al tenor de la disciplina que rige su trámite, la cual conforme a lo explicado en precedencia, eventualmente comporta varias fases.

**8.1.** En la citada Sentencia C-319 de 2013, esta Corporación sistematizó los parámetros para que el legislador establezca modelos de procedimiento que prescindan de determinadas etapas o recursos, los cuales se pasan a examinar con relación al proceso monitorio.

En primer término, la ausencia de instancias, etapas o recursos no debe versar sobre una instancia procesal establecida de manera específica en la Constitución. Frente a este punto, el derecho al debido proceso entendido como derecho fundamental de naturaleza compleja que aglomera un conjunto de principios y reglas, prevé los derechos de defensa y contradicción, los cuales según la ingeniería procesal contenida en los incisos del artículo 421 del Código General del Proceso, se aseguran plenamente cuando el deudor debe ser notificado de manera personal para que en igualdad de condiciones y en el plazo de diez días, se oponga a la constitución de un título de ejecución.

En segundo lugar, sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, es preciso tener en cuenta que en el curso del proceso monitorio el auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y que, así mismo, si el deudor no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia, la cual tampoco admite recursos. De lo anterior se sigue que esta restricción de recursos o instancias deba analizarse con plena observancia de si cumple los criterios de razonabilidad y proporcionalidad prodigados por la jurisprudencia constitucional.

**8.2.** A efectos de analizar posibles situaciones contrarias al derecho a la igualdad o el posible desconocimiento de otros derechos fundamentales, la Corte de manera constante se ha valido de los tests<sup>34</sup> de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia C-673 de 2001 se fusionaron estas metodologías interpretativas en un test integrado que involucra el escrutinio, tanto de la razonabilidad, como de la proporcionalidad de la medida, consultando distintos niveles de intensidad.

En ese sentido, el análisis sobre una determinada medida legislativa y la posible afectación de derechos fundamentales, se realiza examinando tres diversos niveles, a saber: leve, intermedio y estricto.

El examen leve de razonabilidad se limita a determinar la legitimidad del fin perseguido por la medida y la adecuación de esta para alcanzarlo. En reiterada jurisprudencia<sup>35</sup> la Corte ha señalado que con el fin de salvaguardar el principio democrático, el tipo de estudio que preferiblemente debe

---

<sup>34</sup> Para abordar este tipo de interpretaciones la Corte se ha valido de los métodos de interpretación, surgidos del test de igualdad utilizado por la jurisprudencia norteamericana desde 1920 que se aplica a través de niveles de intensidad, así como del test de proporcionalidad europeo aplicado desde 1958 que se basa en la aplicación de sub principios y el test resultante de la fusión entre estas dos metodologías que desde el año 2001 aplica la Corte Constitucional ha sido denominado Test Integrado o Test de Razonabilidad. En la consideración jurídica No. 6 de la Sentencia C-673 de 2001, la Corte Constitucional Colombiana explica la fusión de los dos métodos: “6- La complementariedad entre el juicio de proporcionalidad y los tests de igualdad, así como sus fortalezas y debilidades relativas, han llevado a la doctrina, con criterios que esta Corte prohíja, a señalar la conveniencia de adoptar un “juicio integrado” de igualdad, que aproveche lo mejor de las dos metodologías. Así, este juicio o test integrado intentaría utilizar las ventajas analíticas de la prueba de proporcionalidad, por lo cual llevaría a cabo los distintos pasos propuestos por ese tipo de examen: adecuación, indispensabilidad y proporcionalidad *stricto sensu*. Sin embargo, y a diferencia del análisis de proporcionalidad europeo, la práctica constitucional indica que no es apropiado que el escrutinio judicial sea adelantado con el mismo rigor en todos los casos, por lo cual, según la naturaleza de la regulación estudiada, conviene que la Corte proceda a graduar en intensidad cada uno de los distintos pasos del juicio de proporcionalidad, retomando así las ventajas de los tests estadounidenses. Así por ejemplo, si el juez concluye que, por la naturaleza del caso, el juicio de igualdad debe ser estricto, entonces el estudio de la “adecuación” deberá ser más riguroso, y no bastará que la medida tenga la virtud de materializar, así sea en forma parcial, el objetivo propuesto. Será necesario que ésta realmente sea útil para alcanzar propósitos constitucionales de cierta envergadura. Igualmente, el estudio de la “indispensabilidad” del trato diferente también puede ser graduado. Así, en los casos de escrutinio flexible, basta que la medida no sea manifiesta y groseramente innecesaria, mientras que en los juicios estrictos, la diferencia de trato debe ser necesaria e indispensable y, ante la presencia de restricciones menos gravosas, la limitación quedaría sin respaldo constitucional [...] 7.- La posibilidad de combinar ambas metodologías no solo es conceptualmente fecunda sino que tiene claros precedentes en la jurisprudencia de esta Corporación, y no solo en el campo de la igualdad sino también en otros ámbitos relacionados con la posible afectación de otros derechos fundamentales”.

<sup>35</sup> Ver Sentencia C-015 de 2014.

aplicarse es el examen leve de una medida legislativa:

“Estos precedentes, y la anterior reflexión conceptual, muestran que en aquellos campos en donde la Carta confiere a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, una amplia libertad de apreciación y configuración, entonces el escrutinio judicial debe ser más dúctil, a fin de no afectar la discrecionalidad legislativa, que la propia Constitución protege. En estos eventos, y por paradójico que parezca, el estricto respeto de la Carta exige un escrutinio judicial suave, que sea respetuoso de la libertad política del Congreso, a fin de que el juez constitucional no invada las competencias propias del Legislador.”<sup>36</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia ha precisado que entre otros casos, procede la aplicación de un test leve *”cuando del contexto normativo del artículo demandado no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión”*, mientras que el test intermedio procede cuando *“la medida prima facie genera serias dudas respecto de la afectación del goce de un derecho fundamental”*<sup>37</sup>.

En tal virtud, el test leve será el tipo de escrutinio que se utilizará para abordar el problema jurídico planteado, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración normativa que le asiste al Congreso de la República en el diseño de los diversos procedimientos judiciales que requiere cada jurisdicción (art. 150.1 C.P.).

**8.3.** A partir de los elementos jurisprudenciales referenciados, es preciso tener en cuenta que el cargo relacionado con la posible afectación del derecho a la igualdad está inescindiblemente ligado al cargo por violación del debido proceso, porque lo que alega el actor es precisamente, que se vulnera la igualdad procesal del demandado frente al acreedor, al no proporcionársele el derecho a la defensa. Es por esto que el juicio integrado sobre los dos cargos, se debe efectuar bajo un mismo análisis.

Así las cosas, a juicio de esta Corporación, la medida prevista por el legislador persigue un fin constitucionalmente legítimo, toda vez que conforme a la exposición de motivos del legislador se propone dotar de celeridad las actuaciones judiciales de naturaleza dineraria de menor cuantía. El artículo 229 de la Constitución ordena garantizar a toda persona el acceso efectivo a la administración de justicia. De allí, que el legislador esté

---

<sup>36</sup> Sentencia C-093 de 2001.

<sup>37</sup> Sentencia C-401 de 2013.

facultado para adoptar medidas tendientes a lograr su cumplimiento eficaz, a través de la eliminación de recursos, trámites e instancias en las diversas etapas que componen los procesos judiciales.

**8.4.** En segundo lugar, el estudio de idoneidad o adecuación en un test de razonabilidad leve, permite indagar si el medio escogido por el legislador puede lograr el fin que la medida se propone alcanzar.

Frente a esta parte del escrutinio, la exclusión de recursos contra el requerimiento de pago o contra la providencia que condena al deudor notificado, cuando no presenta oposición durante las eventuales fases del procedimiento monitorio, es adecuada para lograr esos fines, pues se materializa el derecho sustancial de manera célere, sin afectar los derechos fundamentales del demandado, quien puede defenderse en igualdad de condiciones durante toda la actuación, al punto de que si presenta oposición cambia la naturaleza del proceso a uno verbal sumario.

De conformidad con el artículo 421 del Código General del Proceso, el proceso monitorio se caracteriza por: i) solamente se puede iniciar y seguir contra el deudor notificado **personalmente**, sin que este pueda ser representado por un curador *ad litem*, circunstancia que constituye la mayor garantía de un debido proceso; ii) solo procede para el pago de sumas de dinero de naturaleza contractual, determinadas y **exigibles**, que sean de mínima cuantía, y (iii) surtida la notificación personal, si hay oposición del deudor, el proceso debe seguirse por el procedimiento verbal sumario. Es decir, la inversión del contradictorio, como característica del procedimiento, no quebranta el debido proceso, porque la obligatoria notificación personal asegura el derecho de defensa del deudor.

Al hacer la confrontación entre las normas demandadas y las disposiciones constitucionales que se indican infringidas por el demandante, la Corte encuentra que esta estructura procesal garantiza el acceso efectivo e integral a la administración de justicia, ya que las partes en las diversas fases que lo componen tienen la posibilidad de ser oídas, estando en igualdad procesal y a través de un procedimiento que prevé la plenitud de formas procesales garantes del debido proceso.

En este procedimiento, la Corte resalta que a diferencia del proceso ordinario en el que primero se discute, luego se prueba y por último se juzga, eventualmente se invierte el procedimiento, puesto que desde el inicio se podría proferir la sentencia, si el deudor notificado no presenta oposición. Sin embargo, la oposición del demandado hace ineficaz la orden de pago y,

por consiguiente, muta la naturaleza del proceso a un proceso verbal sumario. Esta eventualidad en la que el deudor se opone, ofrece una garantía que la Corte estima preserva el derecho a la igualdad y al debido proceso y, por tanto, no le asiste razón al demandante cuando descontextualiza la disposición afirmando que: *“En las tres diferentes etapas donde se concluye el tramite monitorio es netamente unilateral es decir carece de la bilateralidad de un proceso en tanto atienda el requerimiento o no lo atienda, la autoridad competente se pronuncia constituyéndose en cosa juzgada sin ni siquiera oír a la otra...”*<sup>38</sup>

La rigurosidad con la que el inciso segundo del artículo 421 del Código General del Proceso dispone que *“El auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se notificará **personalmente** al deudor...”*, así como el párrafo *“En este proceso **no se admitirá** intervención de terceros, excepciones previas reconvencción, **el emplazamiento del demandado...**”* (negrillas no son del texto), otorga plenas garantías del derecho de defensa y demuestran con nitidez, conforme a lo indicado en precedencia, que no se desconocen los derechos fundamentales alegados por el actor.

Como garantía adicional del debido proceso y del derecho de defensa, el inciso cuarto del artículo 421 del CGP dispone: *“Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar 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.”*

Del mismo modo, la Corte advierte que el actor pasa de largo sin tener en cuenta el contenido dispositivo del artículo 420 contiguo a las normas demandadas, que regula los requisitos de la demanda monitoria, al establecer en el numeral 6º que el demandante debe aportar las pruebas que dan cuenta de la obligación adeudada y en caso de que no existan soportes documentales, la afirmación unilateral sobre la existencia de la obligación se debe prestar bajo la gravedad de juramento, al disponer que *“El demandante deberá aportar con la demanda 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.”*

---

<sup>38</sup> Folio 3.

Cabe resaltar que, en todo caso, el juez solamente procederá a requerir al deudor, si la demanda cumple con los requisitos previstos en el artículo 420 del Código General del Proceso.

Ahora bien, un aspecto que la Corte estima debe analizarse a la luz del examen integrado, es la garantía constitucional del derecho de contradicción que se materializa con la igualdad de oportunidades que tienen las partes durante el proceso para probar sus pretensiones. En este punto, es preciso observar, que en Colombia se adoptó un modelo de proceso monitorio puro, sin exigencia estricta de prueba documental en la demanda.

De acuerdo con el artículo 420 del Código General del Proceso existen tres supuestos probatorios para el demandante, estos son: i) deberá aportar con la demanda los documentos que den cuenta de la existencia de la obligación dineraria, ii) cuando no cuente con los documentos, deberá señalar donde se encuentran, o en su defecto iii) debe manifestar bajo la gravedad de juramento que no existen soportes documentales. Este último evento en el que bajo la gravedad de juramento manifiesta la existencia de la obligación, supone que la sola afirmación del acreedor conduzca al requerimiento de pago que efectúa el juez.

A su turno, si el demandado contesta con explicación de las razones por las cuales considera no debe en todo o en parte, de conformidad con lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 421 del Código General del Proceso, *“deberá aportar las pruebas en que se sustenta su oposición”*. Precisamente, esta es la oportunidad que el legislador estableció para que el deudor ejerza su derecho de defensa y contradicción. Al mismo tiempo, el sentido gramatical que surge de esta descripción normativa, da lugar a que siempre que el demandado quiera oponerse, solo lo pueda hacer con la presentación de las pruebas.

Para la Corte, este diseño procesal debe analizarse a la luz del principio de la igualdad probatoria, en la medida en que el demandante con la sola afirmación juramentada constituye el requerimiento de pago, pero el demandado para desvirtuarlo, debe aportar las pruebas en que sustenta su oposición, lo cual podría considerarse un trato con mayor carga probatoria para este último.

Sin embargo, es claro que la actuación del demandado en este sentido, plantea una controversia que deriva en la continuación de un proceso verbal sumario que deberá adelantarse de conformidad con lo regulado en los artículos 372 y 373 del CGP, a partir de la audiencia que debe citar el juez,

evento en el cual el demandante tiene la oportunidad de pedir pruebas adicionales.

En el caso concreto, la Corte encuentra que la expresión “*para lo cual deberá aportar las pruebas en que sustente su oposición*”, contenida en el inciso cuarto del artículo 421 del Código General del Proceso debe entenderse, a la luz de una interpretación sistemática del Código General del Proceso, que busca un **equilibrio procesal** (art 4 CGP) entre las partes a través de una carga dinámica. Así, es claro que ante la oposición del demandado, la carga de la prueba de la obligación corresponde ahora al demandante; la de su extinción, al demandado, en los términos del artículo 1757 del Código Civil que en la fase declarativa del proceso monitorio se aplica sin excepción, en cuanto “*incumbe probar las obligaciones o su extinción, a quien alega aquéllas o ésta*”. De esta manera, en todo momento se preserva la igualdad probatoria como contenido esencial del debido proceso.

En suma, la Corte constata que el procedimiento monitorio garantiza los contenidos inmanentes del debido proceso, como lo son la defensa, el derecho de contradicción, la celeridad en los términos procesales y, aun constituyendo una excepción a la doble instancia, como quiera que esta garantía no es una *condicio sine qua non*, cuando la regulación se ajusta a las condiciones establecidas en la jurisprudencia constitucional<sup>39</sup>, como en efecto ocurre en este caso. De esta manera, al amparo del test leve de razonabilidad, la medida persigue un fin legítimo, y es adecuada, porque en su curso no se rompe el equilibrio de las partes en las diversas fases del procedimiento.

**8.5.** Si bien la conclusión de este análisis integrado es suficiente para declarar la exequibilidad de las normas demandadas por los cargos examinados, aun así para la Corte es pertinente agregar que la alegada restricción al debido proceso, en sus facetas de defensa y contradicción, no tiene el alcance aparentemente incontrovertido, por cuanto el demandante hace una interpretación aislada del contenido general del Código General del Proceso.

En virtud de la regulación integral que prevé el Código General del Proceso, en su artículo 4º se estipula que el juez debe hacer uso de los poderes que este Código le otorga para lograr la igualdad real de las partes. Esta atribución conferida al juez constituye una garantía general para que en el transcurso del

---

<sup>39</sup> Sentencia C-718 de 2012.

proceso, en todo momento de manera oficiosa se propenda por la igualdad sustancial de las partes.

Con lo anterior, queda desvirtuado lo manifestado por el demandante cuando afirma que dentro del proceso monitorio “*se profiera un pronunciamiento judicial sin ni siquiera oír la contra parte*” y, por lo tanto, contrario a lo alegado en la demanda, la ausencia de recursos contra el auto de requerimiento y contra la sentencia que pone fin al proceso, cuando el deudor notificado no presenta oposición, establecidos en el inciso 2º del artículo 421 del Código General del Proceso, no desconocen las disposiciones constitucionales señaladas. Esto, como ya se dijo en la medida en que tales prescripciones se enmarcan dentro de la libertad de configuración del legislador en materia de procedimiento, sin sobrepasar los límites de razonabilidad y proporcionalidad trazados por la jurisprudencia constitucional.

**8.6.** Sobre este punto se impone una consideración adicional, la configuración técnica del proceso monitorio está soportada en doble vía en el principio de la buena fe, ya que la orden de pago emitida por el juez surge con base en la simple afirmación unilateral y sin prueba alguna del acreedor sobre la existencia de la obligación y, su vez, la buena fe del deudor se contempla siendo que su oposición torna ineficaz la orden de pago, lo cual está acorde con la presunción de buena fe contenida en el artículo 83 de la Constitución, al reconocer la realidad de los negocios y de las relaciones civiles y comerciales, sin romper con las garantías del debido proceso.

En consecuencia, frente al denunciado contraste entre las normas demandadas y el artículo 13 y 29 de la Constitución, la Corte encuentra que la compatibilidad entre el proceso monitorio y el texto superior es manifiesta, pues conforme a lo dicho en precedencia, tal procedimiento cuenta con la suficiente arquitectura procesal garante de los derechos fundamentales.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que las normas demandadas persiguen propósitos constitucionales legítimos y razonables que no son contrarios a las disposiciones constitucionales invocadas por el actor y, en consecuencia, serán declaradas exequibles por los cargos estudiados.

Finalmente, tratándose de un proceso especial de trascendental alcance social que utilizaran las personas para resolver controversias informales de menor cuantía, la Corte estima necesario hacer un llamado a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que divulgue a la comunidad en general la regulación, el trámite, los beneficios y efectos del proceso monitorio, antes de su entrada en vigor.

Para tal efecto, es preciso tener en cuenta que el artículo 627 del Código General del Proceso estableció que esta regulación entraría a regir a partir del 1 de enero de 2014 *“en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura”*. No obstante, a través del Acuerdo No. PSAA13-10073 del 27 de diciembre de 2013, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispuso que la Ley 1564 de 2012, sería implementada en Bogotá, a partir del 1 de diciembre de 2015. Posteriormente, mediante Acuerdo No. PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura<sup>40</sup> suspendió el cronograma de ejecución del Código General del Proceso *“hasta tanto el Gobierno Nacional apropie los recursos indispensables y que fueron solicitados, para su entrada en vigencia”*.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 419 y 421 de la Ley 1564 de 2012, por los cargos examinados en esta providencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente

---

<sup>40</sup> Mediante Acuerdo PSAA13-10076 de diciembre 31 de 2013 el Consejo Superior de la Judicatura estableció el formato a través del cual se puede presentar la demanda, así como el formato de contestación de la demanda-.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada  
*Ausente en comisión*

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada (e)



ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General (e)