

## TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-164/23

AMPARO DE POBREZA EN EL PROCESO VERBAL SUMARIO-Restricción en la oportunidad para proponerlo no vulnera debido proceso ni acceso a la administración de justicia

AMPARO DE POBREZA-Finalidad

AMPARO DE POBREZA-Garantía de igualdad y acceso a la justicia

AMPARO DE POBREZA-Jurisprudencia constitucional

AMPARO DE POBREZA-Procedencia

AMPLIA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Límites

CELERIDAD DE LOS PROCESOS JUDICIALES-No es un fin en si misma, sino un mecanismo para garantizar los derechos al debido proceso y el acceso a la justicia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por contenidos normativos diferentes

DEBIDO PROCESO Y REGIMEN DE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES-Protección de la imparcialidad judicial

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-No es absoluto

IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES-Contenido y alcance

PROCESO VERBAL SUMARIO-Características

PROCESO VERBAL SUMARIO-Jurisprudencia constitucional

RECUSACIÓN EN EL PROCESO VERBAL SUMARIO-Restricción temporal para proponerla no vulnera debido proceso ni acceso a la administración de justicia

AMPARO DE POBREZA EN EL PROCESO VERBAL SUMARIO-Restricción en la oportunidad para proponerlo no vulnera debido proceso ni acceso a la administración de justicia

(...) la Sala no observa que la restricción fijada para solicitar el amparo de pobreza comporte una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues esta limitación solo tiene lugar a partir del vencimiento del término para contestar la demanda. En todo caso, si superado dicho plazo se presentara la ocurrencia de un suceso que comporte la incapacidad de alguna de las partes para seguir atendiendo el costo de un apoderado judicial que garantice la defensa técnica, la parte afectada tiene la posibilidad de acudir a un consultorio jurídico de las instituciones de educación superior y solicitar la prestación del servicio gratuito de asistencia jurídica.

RECUSACIÓN EN EL PROCESO VERBAL SUMARIO-Restricción temporal para proponerla no vulnera debido proceso ni acceso a la administración de justicia

La Sala tampoco encuentra que la limitación para proponer la recusación del juez una vez se ha superado el término para contestar la demanda, comporte una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues no se trata de una negación absoluta de la posibilidad de hacer uso de esta institución procesal. Además, debe mencionarse que aunque se restrinja temporalmente esta potestad de la parte, subsiste el deber del juez de desempeñar con imparcialidad las funciones de su cargo, de acuerdo con el artículo 153.2 de la Ley 270 de 1996. En ese orden, si con posterioridad al vencimiento del plazo fijado en la parte final del artículo 392 del CGP se presentara alguna de las situaciones que prevén las causales de recusación señaladas en el artículo 141 del CGP, el juez deberá declararse impedido, en los términos del artículo 140 del mismo estatuto.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por contenidos normativos diferentes

PROCESO VERBAL SUMARIO-Características

PROCESO VERBAL SUMARIO-Jurisprudencia constitucional

CELERIDAD DE LOS PROCESOS JUDICIALES-No es un fin en si misma, sino un mecanismo para garantizar los derechos al debido proceso y el acceso a la justicia

AMPARO DE POBREZA-Finalidad

(...) el amparo de pobreza es una garantía estrechamente ligada al derecho de acceso a la

administración de justicia y no se agota en el derecho de postulación. Pues esta institución procesal busca remover los obstáculos que pueden tener las personas en condición de vulnerabilidad económica al momento de enfrentar una causa litigiosa.

#### AMPARO DE POBREZA-Garantía de igualdad y acceso a la justicia

El amparo de pobreza protege las siguientes garantías constitucionales: (i) el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) porque busca garantizar que las personas que no cuentan con recursos económicos puedan acceder a la administración de justicia en igualdad de condiciones respecto de las que sí pueden asumir los gastos del proceso; (ii) el debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho a la defensa (art. 29 C.P.), y (iii) el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

#### AMPARO DE POBREZA-Jurisprudencia constitucional

#### IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES-Contenido y alcance

#### DEBIDO PROCESO Y REGIMEN DE IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES-Protección de la imparcialidad judicial

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

#### DERECHO AL DEBIDO PROCESO-No es absoluto

(...) la limitación para proponer el amparo de pobreza y la recusación no comporta una afectación irrazonable del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.). Es importante mencionar que este tribunal ha planteado que “el derecho al debido proceso, como todos los derechos fundamentales, no es un derecho absoluto”, pues su ejercicio “puede ser objeto de limitaciones que resultan ser necesarias para realizar otros principios superiores o para garantizar otros derechos fundamentales que en cierto momento pueden verse confrontados con aquel”, tales como “la celeridad procesal, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el derecho al acceso a la justicia”.

## AMPLIA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Límites

La jurisprudencia ha señalado que la libertad de configuración del legislador no es absoluta en la medida en que se encuentra sometida a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales. La Corte agrupó estos límites en cuatro categorías: (i) la fijación directa por parte de la Constitución de determinado recurso o trámite judicial (que le impide al legislador desconocer una referencia explícita definida en la Carta Política); (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia (que implica que los procedimientos judiciales constituyen un instrumento para materializar el derecho sustancial); (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad (que supone que las normas procesales respondan a un criterio de razón suficiente relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional), y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (que exige que las normas procesales reflejen los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial)

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

SENTENCIA C-164 de 2023

Referencia: Expediente D-14.939

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012

Demandantes: Enán Enrique Arrieta Burgos y otros

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, decide sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.4 de la Constitución, por los ciudadanos Enán Enrique Arrieta Burgos, Hernán Vélez Vélez, Andrés Felipe Duque Pedroza, Miguel Díez Rugeles, Juan Pablo López Agudelo, Marco David Camacho García, Alejandro Ramírez Vélez y Carlos Mario Restrepo Pineda, en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, cuyo texto es del siguiente tenor (se subraya el aparte acusado):

## I. LA NORMA DEMANDADA

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

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

se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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

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

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

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

## II. LA DEMANDA

1. 1. Los demandantes solicitan, como pretensión principal, que se declare la inexequibilidad de la expresión “[e]l amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en el inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, al considerar que vulnera los artículos 29 y 229 de la Constitución.

2. Como pretensiones subsidiarias plantean las siguientes: primero, que se declare la inexequibilidad de la expresión “[e]l amparo de pobreza”. Segundo, que se declare la inexequibilidad de la expresión “y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda”. Y, tercero, que se declare la exequibilidad condicionada de toda la expresión acusada en el entendido de que “en todo caso, corresponde al juez tramitar y decidir las solicitudes de recusación y amparo de pobreza que tengan por fundamento hechos ocurridos con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda”.

3. De acuerdo con los demandantes, las pretensiones subsidiarias también están fundamentadas en la presunta vulneración de los artículos 29 y 229 superiores. Consideran que el aparte acusado vulnera el debido proceso y, por tanto, desconoce el artículo 29, por tres razones:

4. La primera, porque la restricción procesal sobre la recusación que fija la norma acusada transgrede los principios de independencia e imparcialidad judicial, pues las partes carecen de instrumentos procesales para que se garantice la imparcialidad del juez cuando se genere un hecho que afecte dicha garantía judicial y este ocurra con posterioridad al término para contestar la demanda. A título ilustrativo, destacan las causales de recusación consagradas en los numerales 3, 7, 9 y 11 del artículo 141 del Código General del Proceso, como una serie de eventos que pueden ocurrir con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda, y que sirven de ejemplo para concluir que la norma acusada genera una desprotección del derecho al debido proceso en lo concerniente a la prerrogativa de la

imparcialidad judicial.

5. La segunda, porque la limitación procesal sobre el amparo de pobreza establecida en la norma demandada transgrede el derecho a la jurisdicción. Destacan que la restricción para proponer el amparo de pobreza “si bien no anula la posibilidad de que este se solicite en el marco del proceso verbal sumario, sí comporta una limitación desproporcionada en atención a que, en este tipo de procesos, al igual que en todos, la situación de pobreza puede operar una vez ha ocurrido el vencimiento del término para la contestación de la demanda”. Por consiguiente, entienden que la disposición normativa objeto de cuestionamiento impide que las partes soliciten el amparo de pobreza luego del vencimiento del término para contestar la demanda, obstaculizando severamente su acceso a la justicia en condiciones de igualdad cuando se encuentren en una situación socioeconómica de vulnerabilidad.

6. La tercera, porque la restricción sobre la recusación y el amparo de pobreza transgrede el derecho a la defensa por tres razones: (i) “prohíbe la posibilidad de formular peticiones relacionadas con recusaciones y amparos de pobreza [...], pese a que, en razón de hechos configurables con posterioridad a la oportunidad procesal señalada en la norma, circunstancias de este tipo podrían configurarse”; (ii) impide que la parte que no tiene recursos económicos “pueda disponer de medios adecuados para sustentar su posición procesal con la asistencia técnica de un abogado [...]” y, (iii) porque un juez que pueda ver afectada su imparcialidad, por la configuración de una causal de recusación luego de la oportunidad prevista en la norma, “deja a las partes procesales sin medios adecuados para [...] velar [por] la garantía efectiva de sus derechos”, pues la denuncia penal o la queja disciplinaria en contra del juez o la solicitud de tutela en contra de la sentencia que profiera “no son medios judiciales oportunos para procurar una solución justa del litigio. En consecuencia, concluyen que “no hay recursos, no hay acciones judiciales, no hay medidas administrativas a las que puedan acudir las partes de cara a controlar que el juez [incurso en] una causal de recusación ejerza la administración de justicia de forma imparcial”.

7. Frente a la vulneración del artículo 229 constitucional, señalan que el texto acusado “comporta una afectación desproporcionada sobre el derecho al acceso a la administración de justicia” como quiera que, de lo dicho en la Sentencia C-1083 de 2015, se desprende que no se satisface este derecho si no se garantiza a todas las personas “la posibilidad de hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad” y de acudir y permanecer ante la jurisdicción

contando con las “herramientas procesales que dispone el ordenamiento jurídico en condiciones de igualdad”. Estas herramientas, según entienden, no solo implican el derecho a contar con la asistencia técnica de un abogado, sino que también permiten continuar con el proceso judicial sin que las partes vean afectada su subsistencia.

8. Adicionalmente, citan apartes de las sentencias C-163 de 2019, C-688 de 2016, C-410 de 2015 y T-114 de 2007 para concluir que el respeto al acceso a la administración de justicia se extiende a toda la actuación procesal y, por lo tanto, la restricción que fija la norma acusada es desproporcionada, pues luego de la oportunidad establecida para solicitar el amparo de pobreza “no existe ninguna posibilidad jurídica razonable y eficaz para garantizar la igualdad entre las partes, tanto en términos procesales como económic[o]s, ni para proteger a las partes cuando por cualquier razón se afecte la imparcialidad del juez”.

9. En particular, exponen, de un lado, que las pretensiones del proceso verbal sumario son de mínima cuantía. Por lo tanto, “es más probable que las partes requieran, en el curso del proceso y con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda, el amparo de pobreza”. Pues, por el monto económico del litigio, este involucra “a personas que pueden encontrarse, con mayor factibilidad, en condiciones de [vulnerabilidad]”. Así, entienden que la norma acusada “restringe severamente” el amparo de pobreza a las personas que “probablemente más lo requieren”.

10. Y, de otro lado, porque el acceso a la administración de justicia no se satisface si existe el riesgo de que la justicia no se imparta de forma imparcial, debido a que el juez puede configurar una causal de recusación luego del vencimiento de término para contestar la demanda. Subrayan que, aunque la restricción del principio de acceso a la administración de justicia persiga una finalidad constitucionalmente legítima –la celeridad procesal– es desproporcionada.

11. Finalmente, reiteran que se debe descartar la existencia de una cosa juzgada en relación con la Sentencia C-179 de 1995 que estudió una demanda en contra del artículo 440 del Código de Procedimiento Civil, el cual contenía formalmente el mismo texto acusado. En su opinión, en esa oportunidad la Corte delimitó el problema jurídico sin realizar pronunciamiento alguno acerca de la expresión “[e]l amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda”, pues el



demandante no planteó ningún reparo al respecto.

### III. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

12. Dentro del proceso intervinieron o conceptuaron las entidades e instituciones que a continuación se mencionan. Asimismo, de manera oportuna, se recibió el concepto de la procuradora general de la Nación.

#### A. Autoridad que participó en la elaboración o expedición de la disposición demandada

13. El Ministerio de Justicia y del Derecho solicita que se declare exequible el aparte demandado. Plantea las siguientes razones:

14. Señala que la norma no desconoce el debido proceso y el acceso a la administración de justicia porque establece un momento procesal para presentar recusaciones y solicitar el amparo de pobreza, y esa oportunidad se ajusta a la naturaleza y características del proceso verbal sumario que fue configurado para desarrollarse de forma pronta.

15. Plantea que admitir la proposición de la recusación del juez o el amparo de pobreza por fuera del término establecido en el artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, tendría el efecto de dilatar un proceso que, por su naturaleza y cuantía, debe resolverse en un término corto.

16. Además, destaca que la restricción fijada en la expresión acusada estaba consagrada en el artículo 440 del Código de Procedimiento Civil, norma que fue estudiada en la Sentencia C-179 de 1995 y declarada exequible.

#### B. Intervenciones ciudadanas

17. Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Diego Armando Yañez Meza y María Alejandra Parra Celis solicitan que se declare la exequibilidad de la norma acusada por las siguientes razones:

18. La norma demandada es coherente con la naturaleza propia del proceso verbal sumario, que pretende que se resuelvan los asuntos procurando materializar el principio de celeridad procesal. En ese orden, el aparte acusado corresponde a la forma propia de este juicio.

19. El proceso verbal sumario tiene una naturaleza especial porque tiene unas características

y excepciones particulares que difieren del proceso verbal. Así, el verbal sumario busca ser más sencillo y breve que el verbal y no por eso desconoce los derechos constitucionales que se alegan como vulnerados.

20. En concreto, el proceso verbal sumario se destaca porque: (i) es de única instancia; (ii) los asuntos que se tramitan por esta vía son contenciosos de mínima cuantía; (iii) las partes pueden actuar en causa propia; (iv) la contestación de la demanda se puede hacer a través del recurso de reposición del auto que la admitió; (iv) en el auto de admisión se pueden decretar las pruebas que solicitó el demandante y citar a la audiencia de trámite en la que se podrán decretar las pruebas del demandado; (vi) no procede la acumulación de procesos ni el trámite de incidentes; (vii) tiene una única audiencia en la que se adelanta el debate probatorio; (viii) si se requiere inspección judicial, los hechos objeto de prueba se deben probar por medio de dictamen pericial, además, solo permite dos testigos por hecho y se deben hacer menos preguntas en el interrogatorio de parte, y (ix) solo se tramitan por este proceso los asuntos mencionados en el artículo 390 de la Ley 1564 de 2012.

21. La constitucionalidad del amparo de pobreza en el proceso verbal sumario ya ha sido estudiada por la Corte en la Sentencia C-179 de 1995. En esa ocasión el tribunal valoró una demanda en contra del artículo 440 del Código de Procedimiento Civil, cuyo contenido corresponde al que ahora se cuestiona.

22. La norma es coherente al establecer que sea durante el término de contestación de la demanda que se pueda solicitar el amparo de pobreza porque es en ese lapso en el que las partes pueden hacer sus manifestaciones de derecho de postulación. Además, la imposición de un término para la recusación en los procesos verbales sumarios no desconoce el debido proceso porque se trata de una limitación temporal que corresponde con la naturaleza del proceso verbal sumario.

#### C. Expertos invitados a conceptuar

23. El Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia conceptuó acerca de la constitucionalidad de la norma demandada y respondió algunos de los cuestionamientos realizados en los siguientes términos:

24. Primero, señala que el legislador tiene la libertad de limitar ciertos actos en el curso del

proceso para que este se adelante sin tropiezos hasta su terminación. En este caso, establece una restricción del momento procesal en que puede proponerse el amparo de pobreza y la recusación, y no una prohibición, que es coherente con la celeridad propia del proceso verbal sumario. Además, plantea que la restricción no es arbitraria ni inmoderada porque está diseñada con el interés de que pueda surtir y decidirse sin complejas actuaciones procesales.

25. Destaca que en la legislación son frecuentes estas restricciones en función de propiciar la celeridad procesal. Enuncia los siguientes ejemplos: a) la prohibición de recusar al juez en la acción de tutela (art. 39 del Decreto 2591 de 1991); b) la prohibición de recusar árbitros designados de común acuerdo por las partes en el proceso arbitral, salvo por motivos sobrevenidos con posterioridad a su designación (art. 16 de la Ley 1563 de 2012); c) la imposibilidad de recusar al juez o al secretario en el proceso ejecutivo una vez ejecutoriada la providencia que señale fecha para el remate (inc. quinto, art. 448 de la Ley 1564 de 2012), y d) desde siempre se ha limitado la posibilidad de recusar al juez en cualquier tiempo, en los términos del inciso segundo del artículo 142 de la Ley 1564 de 2012.

26. Segundo, explica que luego de contestada la demanda en el proceso verbal sumario lo que resta, por lo general, es la realización de la audiencia única. Por lo que para este momento procesal las partes saben quién es el juez y si respecto de él concurren o no causales de recusación. Así, las actuaciones faltantes después del vencimiento del término para contestar la demanda no deben representar sorpresas. Por lo tanto, las formas y los términos dispuestos en la norma atacada son razonables y garantizan el derecho sustancial.

27. Tercero, entiende que aunque puede ocurrir que luego del vencimiento del término para contestar la demanda surja una causal de recusación, ese evento no afecta la independencia ni la imparcialidad del juez porque, en todo caso, este estará obligado a manifestar su impedimento debido a que la falta de recusación no sana la situación. Además, si el juez omite su deber de presentar su impedimento incurre en una falta disciplinaria. Con todo, ante el eventual escenario de que el juez no pueda ser recusado y este tampoco se declare impedido, las partes cuentan con otros mecanismos eficaces para poner en evidencia una situación de tal naturaleza, como lo son la denuncia penal, la acción disciplinaria o la acción de tutela por vulneración del debido proceso.

28. Cuarto, sostuvo que frente a la posibilidad excepcionalísima de difícil ocurrencia de que la penuria económica surja con posterioridad al vencimiento término para contestar la demanda, tampoco hay desconocimiento de las normas constitucionales mencionadas. Esto porque antes de que venza el plazo señalado ambas partes ya han trazado las líneas de su ataque y su defensa, por lo que es obvio que de sobrevenir la pobreza ya se encontraría el debate en la audiencia única y no habría necesidad de erogaciones que tornen imposible para una persona enfrentar el litigio sin poner en riesgo su supervivencia o la de los suyos.

29. Plantea que no es de la esencia del debido proceso que se tenga que autorizar siempre el amparo de pobreza, como lo pregonan el artículo 151 de la Ley 1564 de 2012 al disponer que no podrá acogerse a este beneficio quien “pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso”, ni siquiera cuando una calamidad económica lo ha despojado de sus recursos vivenciales. Agrega que, si se optare por la visión de los demandantes, también podría cuestionarse la constitucionalidad de esa disposición bajo el extraño escenario de que quien adquiriera un derecho litigioso a título oneroso devenga en estado de pobreza. Entendimiento que encuentra excesivo, pues jamás podrían señalarse límites o imponerse condiciones o cargas para el ejercicio de un derecho porque siempre habría espacio para imaginar situaciones insospechadas.

30. Quinto, señala que no hay una antinomia entre el artículo acusado y los artículos 142 y 152 de la Ley 1564 de 2012, ni tampoco una contradicción insuperable porque, con base en el criterio del efecto útil de la interpretación de las normas jurídicas, la norma acusada consagra unas excepciones al principio general. Con todo, reconoce que podría haber una falta de técnica o de precisión gramatical o dialéctica. Sin embargo, sostiene que esto no significa que deba calificarse como antinomia lo que para un intérprete, despojado del exceso ritual manifestado, es un asunto intrascendente.

31. Finalmente, agrega el director del Departamento de Derecho Procesal que “[s]i algún rastreo de inconstitucionalidad merece atención y así lo pid[e] a la [...] Corte Constitucional, es la parte final del artículo 158 [de la Ley 1564 de 2012], en cuanto allí se prevé que cuando el solicitante de la terminación del amparo de pobreza fracase en su empeño se impondrán ‘al peticionario y a su apoderado’ ‘sendas multas de un salario mínimo mensual’ porque de la manera como está regulado el punto se trata de una sanción objetiva por el solo hecho de que no haya prosperado una petición”. Considera que “tal forma de imponer una sanción

desconoce inclusive precedentes de la propia jurisprudencia de la Corte, acerca de que es preciso que el juez examine si se obró con malicia, temeridad o mala fe, como lo previó a propósito del examen de constitucionalidad del artículo 206 del CGP sobre el juramento estimatorio (Cfr. Sentencias C-157 de 2013, C-279 de 2013 y C-332 de 2013), lo cual, además, se torna grave ante la imposibilidad de que tal sanción pueda ser revisada por el superior en sede de apelación”.

32. La Academia Colombiana de Jurisprudencia conceptuó acerca de la constitucionalidad de la norma demandada y respondió algunos de los cuestionamientos realizados en los siguientes términos:

33. Como punto de partida destaca la finalidad teleológica del proceso, cual es la obtención de un pronunciamiento judicial mediante la sentencia, además, la amplia libertad de configuración del legislador para fijar las normas procesales.

34. Luego, afirma que el aparte acusado contiene una medida razonable y adecuada para el esquema del proceso verbal sumario porque vencido el término de contestación de la demanda, por regla general, se lleva a cabo la instrucción y definición del caso en una sola audiencia.

35. Ahora, de un lado, frente al amparo de pobreza entiende que la disposición cuestionada no ofrece ningún problema de constitucionalidad. Explica que tal petición puede ser solicitada por el demandante o su apoderado en la demanda, y por el demandado en el término concedido para la contestación. Y que, en este último caso, una vez concedido el amparo, el apoderado designado dispondrá del término para contestar la demanda.

36. De otro lado, en relación con la recusación expone que, si bien a primera vista parece existir una discrepancia entre lo consagrado en la parte general del código y lo dispuesto en la parte especial, generada tal vez por la inadvertencia de los redactores, lo cierto es que, atendiendo a la estructura del proceso verbal sumario, la norma acusada no resulta contraria a las normas constitucionales que se mencionan como vulneradas porque luego de la contestación se pasa a la única audiencia. Sin embargo, advierte que si sobreviene alguna circunstancia que se enmarque en una causal de recusación, subsiste el deber del juez de declararse impedido y así lo puede solicitar la parte, como se establece en el artículo 140 de la Ley 1564 de 2012.

38. En primer lugar, explica que el proceso verbal sumario tiene como finalidad la celeridad de los procedimientos y, por lo tanto, tiene diferentes particularidades que buscan facilitar el acceso a la justicia de las personas.

39. Precisa que la celeridad y la eficiencia son principios que rigen la administración de justicia y que la Corte ha reconocido que la celeridad busca “que los trámites procesales se desarrollen con sujeción a los precisos términos señalados en la ley procesal y que el proceso concluya dentro del menor término posible y logre su finalidad [...]”. Sin embargo, plantea que este tribunal también ha señalado que la celeridad “no es un fin en sí misma, sino un mecanismo para garantizar los derechos fundamentales de suma importancia [...]”. Por lo tanto, concluye que los diferentes componentes del debido proceso deben ser compatibles, pues la celeridad en sí misma considerada no es lo que se busca en los procesos, sino que es una forma de lograr la finalidad de estos.

40. En ese orden, señala que la celeridad no es una justificación suficiente para que se prive de derechos u oportunidades a las partes, en la medida en que puede presentarse una colisión de principios. Por ejemplo, menciona que en relación con el amparo de pobreza, esta colisión puede darse entre los principios de acceso a la administración de justicia y defensa y contradicción con el principio de celeridad. Y, frente a la recusación, entre el principio de imparcialidad y el de celeridad. Por lo tanto, aunque la ponderación de principios debe realizarse caso a caso, lo cierto es que la celeridad deberá ceder ante otros principios del debido proceso.

41. En segundo lugar, plantea que el debido proceso se compone, entre otras, de la garantía de imparcialidad de los jueces, para lo cual se estableció la recusación. Y entiende que con el tiempo que la norma acusada fija para promoverla, se genera una limitación injustificada no solo porque (i) las causales señaladas en el artículo 141 de la Ley 1564 de 2012 pueden tener origen en circunstancias posteriores a la contestación de la demanda, y (ii) la recusación no es una dilación injustificada del proceso sino la búsqueda de una decisión imparcial conforme con el derecho en procura de la justicia como valor.

42. Por lo tanto, sostiene que la limitación temporal impuesta en la disposición normativa cuestionada genera una posible afectación de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso. Destaca que las formas procesales no pueden convertirse en un

obstáculo para la efectividad del derecho sustancial.

43. En tercer lugar, plantea la existencia de una antinomia normativa entre el precepto acusado y los artículos 142 y 152 de la Ley 1564 de 2012 que puede desconocer los artículos 29 y 229 superiores. Esto porque restringe la facultad de recusar al juez o formular el amparo de pobreza, lo que genera un límite para la satisfacción de los derechos fundamentales. Entonces señala que, ante las dos opciones posibles, esto es, contar o no con la posibilidad de proponer la recusación del juez o el amparo de pobreza, en virtud del principio de favorabilidad se debe preferir la aplicación de la normativa general por ser la más favorable para la persona afectada.

44. Finalmente, concluye que la Corte debe declarar la inexecutable de la expresión acusada o, de manera subsidiaria, declarar su executable condicionada bajo el entendido de que “cuando surjan situaciones sobrevivientes al término establecido, se puedan adelantar los trámite (sic) que se limitan legalmente”.

45. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) conceptuó acerca de la constitucionalidad de la norma demandada y respondió algunos de los cuestionamientos realizados en los siguientes términos:

46. En primer lugar, destaca que la Corte ha reconocido que el diseño del proceso verbal sumario pretende dotar de agilidad la resolución de los casos que se tramitan por esta vía.

47. En segundo lugar, hace énfasis en la amplia libertad de configuración que tiene el legislador para expedir códigos (art. 150.2 C.P.) y en los límites que este no puede desconocer. Estos son: (i) los principios y valores de la Carta Política; (ii) la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos; (iii) la prevalencia de lo sustancial sobre lo adjetivo, y (iv) los principios de razonabilidad, proporcionalidad y progresividad y no regresión.

48. Concluye que la regulación de este proceso expedito, limitando ciertas instituciones tradicionales de derecho procesal, es perfectamente viable dentro del régimen constitucional. Además, reconoce que la Corte ha indicado que el juez constitucional “[n]o está llamado a determinar cuáles son los términos que se deben cumplir dentro de los procesos que corresponden a la competencia discrecional del legislador, pues su misión es la

de controlar los excesos”.

49. En tercer lugar, señala que por la relevancia de algunos asuntos que se tramitan por esa vía procesal, la celeridad tiene una gran importancia. En concreto, destaca que los numerales 2 y 3 del artículo 390 de la Ley 1564 de 2012 indican que por esa cuerda procesal se estudian asuntos relacionados con el derecho a la familia y el restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Por lo tanto, deben ser prioritarios ante la prevalencia de sus derechos (art. 44 C.P.) y más teniendo en cuenta que cualquier mora que se presente en su trámite podría suponer graves afectaciones a sus derechos.

50. Destaca que la Corte ha reconocido la celeridad como un fin constitucional en procesos laborales por la relación que tiene con otros derechos como el mínimo vital y la vida en condiciones dignas. Sin embargo, precisa que, para asuntos relacionados con los derechos de los NNA, la celeridad debe ser tratada como un medio esencial para materializar las garantías constitucionales en cabeza de los menores de edad. Y, en concreto, para los casos relacionados con asuntos de familia, considera que el principio de celeridad no debe ser tratado únicamente como un medio para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, sino como un medio para la garantía de los derechos de los NNA, lo cual lo dota de un mayor peso interpretativo al momento de tomar cualquier decisión acerca de la constitucionalidad de la norma en cuestión.

51. En cuarto lugar, plantea que la limitación de la oportunidad de recusar y solicitar el amparo de pobreza no vulnera el debido proceso porque no se trata de una prohibición general que no permite hacerlo en ninguna etapa del proceso, sino que es una limitación temporal. Además, señala que “[l]as normas procesales son generales, y no pueden ni deben advertir cada posible circunstancia que pueda suceder, pues la hiperegulación de situaciones posibles genera problemas de absurdo de las reglas e inutilidad de la actividad interpretativa de los jueces y la aplicación del derecho”.

52. Para desarrollar la anterior idea, de un lado, sostiene que en caso de presentarse hechos sobrevinientes que afecten la imparcialidad del juez, esa limitación “no hace desaparecer el deber que tiene [el juez] de declararse impedido en caso de que él mismo advierta estar incurso [en] alguna de las causales”. Sin embargo, señala que también subsisten al menos tres vías que pueden ser utilizadas por las partes para garantizar el derecho al debido



proceso. A saber, “advertir al juez de la necesidad de declararse impedido, y recordarle que tiene la obligación de proceder en ese sentido. Si esta advertencia no rindiere frutos, podrían formular denuncias penales o disciplinarias en su contra o, como última opción, recurrir a una acción de tutela –medio igualmente expedito– para lograr que el juez se aparte del proceso”.

53. De otro lado, en cuanto al amparo de pobreza, refiere que la limitación que establece la norma atacada no afecta el acceso a la administración de justicia porque en el proceso verbal sumario “una vez [ha] finalizado el término de contestación ya están a la luz los argumentos y pruebas de la parte, tanto en la demanda como en su contestación [entonces] [l]a audiencia única que sigue a esta instancia del proceso está compuesta en buena medida, del uso de los mismos argumentos jurídicos y pruebas esgrimidas en las fases anteriores del proceso”. Así, si un suceso generara la pobreza de una de las partes, estas ya tienen los elementos de juicio suficientes para participar en la audiencia, a lo que se suma que este tipo de procesos pueden ser tramitados sin la necesidad de un abogado, argumento que refuerza la razonabilidad de la limitación.

54. Por lo tanto, enfatiza que luego de la contestación de la demanda las partes ya tienen conocimiento de “las armas de sus adversarios de la litis y de sus propias razones”. De forma que “[s]i una de las partes cayera en una situación de pobreza luego de la contestación, puede atenerse al contenido de sus actuaciones anteriores, las cuales serán suficientes, por regla general, para hacer frente a la audiencia de trámite posterior”. En este punto, menciona la labor que cumplen los consultorios jurídicos de las facultades de derecho de las universidades, pues, de acuerdo con el artículo 9.4 de la Ley 2113 de 2021, pueden actuar en representación de terceros en los procedimientos civiles de única instancia.

55. A lo anterior se suma que los procesos verbales pueden ser tramitados sin necesidad de un abogado. Por lo tanto, no encuentra un motivo razonable para considerar que se vulnera la mencionada garantía constitucional. Y, frente a la recusación, insiste en que las partes tienen otras opciones para lograr que un juez al que le ha sobrevenido una circunstancia que pueda afectar su imparcialidad se retire del proceso. Conclusiones que, además, hace extensivas a la presunta vulneración del derecho a la defensa.

56. En quinto lugar, destaca que efectivamente existe una antinomia entre los artículos 142, 152 y 392 de la Ley 1564 de 2012. Sin embargo, menciona que la doctrina y la Corte

Constitucional han reconocido distintos criterios para la resolución de las antinomias. En concreto, en relación con lo planteado por esta corporación, recuerda que la Sentencia C-451 de 2015 señaló los criterios hermenéuticos de jerarquía, cronología y especialidad, y que para resolver una antinomia como la mencionada se debe recurrir al criterio de especialidad y aplicar la norma establecida en el artículo 392 acusado, en tanto es la norma que regula de forma especial y específica los procesos verbales sumarios.

57. De acuerdo con los argumentos expresados, solicita declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 392 de la Ley 1564 de 2011.

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

58. El 15 de diciembre de 2022, la procuradora general de la Nación presentó concepto en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012. Plantea las siguientes razones:

59. En los artículos 29, 150.2, 228 y 229 superiores se le atribuyó al Congreso la facultad de expedir códigos y ordenar las diferentes actuaciones que se desarrollan ante el aparato jurisdiccional para asegurar las garantías de los derechos al debido proceso y a la administración de justicia.

60. Además, el legislador tiene un amplio margen de configuración en material procesal, que incluye la facultad de diseñar los modelos y las etapas que se adelantan a instancia de las autoridades judiciales. En ese orden, el Congreso puede ordenar con cierta libertad las condiciones de operación de las diferentes herramientas e instrumentos existentes para asegurar las garantías de las partes.

61. Entre otras cosas, puede “(i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de [las] actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso; (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial; (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”.

62. Además, enfatiza en que la libertad de configuración en materia procesal no es absoluta pues “se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales”.

63. Por lo tanto, le corresponde determinar a la Corte que la ordenación demandada: “(a) persiga un fin ‘constitucional’; b) ‘sea efectivamente conducente’ para el mismo’; (c) ‘no sea evidentemente desproporcionada’”. Criterios que considera que se cumplen en el caso y, por lo tanto, la norma es constitucional, a saber:

64. La expresión acusada es una manifestación de la legítima libertad de configuración normativa del Congreso en materia procesal, por medio de la cual se impide el uso de las herramientas de recusación y de amparo de pobreza, después del vencimiento del plazo para contestar la demandada. Esto es proporcional porque:

65. En primer lugar, persigue el fin constitucional de aplicar una justicia pronta, eficaz y oportuna en un juicio especial. En esa dirección, la Corte ha establecido que las restricciones del proceso verbal sumario obedecen a la necesidad de establecer trámites caracterizados por su celeridad para atender la eficacia y la eficiencia en asuntos que “en razón de su naturaleza o dada la cuantía de la pretensión, no requieren del despliegue de una actividad procesal amplia, ya que en muchas ocasiones con el cumplimiento de unas pocas diligencias es posible decidir” y, por ende, satisfacer razonablemente la administración de justicia.

66. En segundo lugar, la limitación contenida en la expresión acusada es idónea para conseguir el fin porque, junto con las demás particularidades del trámite verbal sumario, reduce los tiempos y evita la dilatación procesal. En efecto, se trata de una causa sencilla en la que se suprimen algunas oportunidades para los intervinientes a cambio de una resolución célere. Menciona la Sentencia C-203 de 2011 para enfatizar que se pueden establecer límites a las herramientas procesales con el fin de garantizar la celeridad y eficacia del trámite procesal. Del mismo modo, refiere la Sentencia C-179 de 1995 para indicar que los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia no solo se afectan ante la restricción del uso de herramientas de las partes, sino también cuando una decisión no se adopta de manera oportuna y se permite la configuración de perjuicios.

67. En tercer lugar, las limitaciones de la expresión demandada no son evidentemente

desproporcionadas porque dichos instrumentos no son eliminados y los interesados tienen la oportunidad para ejercerlos, conforme con lo establecido en el precedente constitucional sobre la materia.

68. Finalmente, la procuradora precisa que el aparte reprochado (i) no releva al juez de declararse impedido, so pena de ser sancionado penal y disciplinariamente; (ii) no impide que las partes adviertan al juez de posibles impedimentos; (iii) no obstaculiza el acceso a los servicios gratuitos de los consultorios jurídicos de las universidades, y (iv) no restringe la presentación de acciones de tutela.

## V. CONSIDERACIONES

### A. Competencia

69. De acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque se dirige contra un contenido material del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012.

### B. Cuestiones preliminares

#### Análisis de la cosa juzgada constitucional

70. Los demandantes señalaron que en el caso que estudia la Sala se debe descartar la existencia de cosa juzgada en relación con la Sentencia C-179 de 1995, que estudió una demanda en contra del artículo 440 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), el cual, en el inciso segundo, contenía formalmente el mismo texto acusado: “El amparo de pobreza y la recusación sólo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda”. Según plantearon, en esa oportunidad la Corte delimitó el problema jurídico sin realizar ningún pronunciamiento relacionado con el aparte que coincide formalmente con el que ahora acusan del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012.

71. En la Sentencia C-179 de 1995 la corporación estudió la constitucionalidad del artículo 440 del Código de Procedimiento Civil –derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012– por los cargos de violación de los derechos a la defensa y la igualdad, al no permitir el ejercicio de ciertas actuaciones procesales calificadas como prohibidas en el

proceso verbal sumario, y declaró su exequibilidad. Sin embargo, el análisis no abarcó la expresión que en esta oportunidad es objeto de control.

72. En efecto, los reparos se contrajeron (i) a la presunta afectación del derecho a la defensa, contenido en el artículo 29 superior, porque la norma no permitía interponer recursos ni alegar nulidades procesales, y (ii) al presunto desconocimiento del artículo 13 constitucional, pues la norma fijaba un supuesto tratamiento discriminatorio fundado en el patrimonio de las personas al disponer que los asuntos de mínima cuantía se tramitaban por el proceso verbal sumario. Estos aspectos, como se observa, no giraron en torno a la limitación temporal para la proposición del amparo de pobreza o la recusación del juez, que es lo que se cuestiona en esta oportunidad.

73. Así lo precisó la Corte en la Sentencia C-179 de 1995 al señalar: “En esta disposición, [art. 440 de CPC], se establece la inadmisibilidad, dentro del proceso verbal sumario, de una serie de actos procesales, como son: la reforma de la demanda, la reconvención, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de la terminación del amparo de pobreza y la suspensión de su trámite por causa diferente a la de común acuerdo de las partes. Además, se consagra que el amparo de pobreza y la recusación sólo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, aparte éste contra el que el demandante no hace reparo alguno” (negritas fuera de texto).

74. Entonces, en el caso concreto no se configura la cosa juzgada formal en la medida en que el artículo 440 del CPC, que fue estudiado en la Sentencia C-179 de 1995, fue derogado por el Código General del Proceso (en adelante CGP). En ese orden, la demanda no se dirige contra la misma disposición jurídica. Tampoco se concreta la cosa juzgada material porque en la Sentencia C-179 de 1995 no se examinó la constitucionalidad del contenido normativo que aparece idéntico al de la norma que ahora es objeto de control. En conclusión, procede avanzar en el estudio de los cargos formulados en esta oportunidad contra la expresión final del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012.

Precisión acerca del contenido normativo sometido a control

75. En el concepto presentado por el director del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, se hace una petición relacionada con la ampliación del objeto de control. Señala que la Corte debería estudiar la parte final del artículo 158 de la Ley

1564 de 2012 porque entiende que la norma es inconstitucional, pues establece una sanción objetiva por el solo hecho de que no prospere la solicitud de terminación del amparo de pobreza (supra, 30).

76. La Sala precisa que, a pesar de los valiosos argumentos expuestos para respaldar la anterior petición, el estudio de constitucionalidad que le corresponde adelantar en esta oportunidad se limita a la norma acusada parcialmente por los demandantes y que fue fijada en lista para efectos de la intervención ciudadana.

77. Mediante Auto del 27 de octubre de 2022, que ordenó continuar el trámite, con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 se invitó tanto al profesor Ramiro Bejarano Guzmán como al Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia a presentar su concepto sobre algunos puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

78. En ese orden, la invitación realizada se contrae al objeto de control en el presente proceso, en particular, a los cargos por la vulneración de los artículos 29 y 229 constitucionales que los demandantes le atribuyen a la expresión “[e]l amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en el artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, así como a los puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo señalados en el Auto del 27 de octubre de 2022.

79. Así las cosas, en el presente caso el objeto de control se fijó en el Auto del 4 de octubre de 2022 –auto de admisión de la demanda y de rechazo de algunos cargos– al cual debe limitarse la participación de los invitados a conceptuar, razón por la que no es procedente que un experto invitado solicite ampliar o modificar el debate constitucional planteado en la demanda y admitido para su decisión, el cual, por otra parte, fue objeto de fijación en lista para la intervención ciudadana.

#### Análisis de la aptitud sustancial de la demanda

81. Ninguno de los intervinientes o invitados a conceptuar en el proceso ni la procuradora general de la Nación cuestionó la aptitud sustancial de la demanda, al entender que las razones planteadas cumplen las exigencias necesarias para desatar un juicio de

constitucionalidad.

82. La Sala coincide en que los cargos por la presunta vulneración de los artículos 29 y 229 constitucionales son aptos para propiciar un estudio de fondo, pues se fundaron en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, como pasa a explicarse.

83. Las razones son claras porque siguen un hilo conductor que permite comprender la demanda y los argumentos que fundan la presunta inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Además, son ciertas porque recaen sobre una proposición jurídica real y existente contenida en el artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, y plantean una verdadera confrontación entre dicha norma legal y los artículos 29 y 229 de la Constitución. Al respecto, los demandantes plantean que el contenido normativo acusado vulnera el debido proceso, en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial, el derecho a la jurisdicción y el derecho de defensa; y el derecho de acceso a la administración de justicia, en sus aristas de defensa técnica e imparcialidad judicial.

84. Las razones son específicas porque describen cómo la expresión cuestionada posiblemente puede comportar una vulneración de las normas constitucionales mencionadas. En relación con el artículo 29 de la Constitución, los demandantes fundamentan la inconstitucionalidad en los tres argumentos que a continuación se exponen.

85. Primero, la restricción temporal que establece la norma para proponer la recusación vulnera los principios de independencia e imparcialidad judicial, en la medida en que deja a las partes sin este instrumento procesal para garantizar la imparcialidad del juez cuando se genere un hecho que afecte dicha prerrogativa y ocurra con posterioridad al término para contestar la demanda.

86. Segundo, el límite temporal fijado para solicitar el amparo de pobreza vulnera el derecho a la jurisdicción, al impedir el acceso igualitario a un juez en caso de que a alguna de las partes le sobrevenga una situación socioeconómica de vulnerabilidad que le impida asumir los gastos del proceso.

87. Y, tercero, la restricción que opera sobre la recusación y el amparo de pobreza afecta el derecho de defensa porque: (i) desplaza la potestad judicial de valorar y decidir casos en los que hechos constitutivos de recusaciones y amparos de pobreza podrían presentarse; (ii)

impide que la parte que carezca de recursos económicos pueda disponer de medios adecuados para sustentar su posición procesal con la asistencia técnica de un abogado, y (iii) un juez que pueda ver afectada su imparcialidad ante una causal de recusación configurada con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda, deja a las partes procesales sin medios jurisdiccionales adecuados para velar por la garantía efectiva de sus derechos. En este último punto, entienden que la denuncia penal o la queja disciplinaria en contra del juez o la solicitud de tutela en contra de la sentencia que profiera no son medios judiciales oportunos para que la administración de justicia se ejerza de forma imparcial.

88. En relación con el artículo 229 de la Constitución, los demandantes plantean dos razones principales para fundamentar la vulneración que le atribuyen al contenido normativo acusado del artículo 392 del CGP.

89. Exponen que el texto acusado comporta una afectación desproporcionada del derecho de acceso a la administración de justicia porque no les garantiza a todas las personas la posibilidad de hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad durante todo el proceso. Entienden que este acceso no solo comprende la posibilidad de acudir ante la jurisdicción, sino también la de permanecer en ella contando con las herramientas procesales que dispone el ordenamiento jurídico, en condiciones de igualdad, y que implican: de un lado, el derecho a tener la asistencia técnica de un abogado y a continuar en el proceso judicial sin que se vea afectada su subsistencia, lo que se puede afectar por la prohibición impuesta a las partes de solicitar el amparo de pobreza. Y, de otro lado, el derecho a que el juez administre justicia de forma imparcial, garantía que se ve limitada por la imposibilidad de proponer la recusación cuando la causal se configure con posterioridad al vencimiento del término para contestar la demanda.

90. Las razones también son pertinentes porque los ciudadanos emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional, pues están poniendo en cuestión que el contenido normativo demandado desatiende presupuestos que hacen parte de garantías judiciales en materia procesal (arts. 29 y 229 C.P.).

91. En ese orden, las razones son suficientes para suscitar una duda mínima sobre la conformidad de la norma parcialmente demandada con los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.



92. En este punto, la Sala recuerda que el cargo por la supuesta afectación del derecho a la igualdad fue rechazado por medio del Auto del 4 de octubre de 2022, debido a que los demandantes no atendieron la carga argumentativa requerida cuando se trata de este tipo de cuestionamientos. Por lo tanto, el análisis de los cargos por la presunta vulneración del debido proceso y del derecho de acceso a la administración de justicia se limitará a las siguientes garantías: el primero, a los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa, y el segundo, a la defensa técnica y la imparcialidad judicial.

### C. Problema jurídico

93. Conforme a lo anterior, le corresponde a la Sala determinar si la restricción fijada en la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, según la cual el amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, comporta una afectación desproporcionada (i) del debido proceso (art. 29 C.P.), en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa. Y (ii) del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), en sus aristas de defensa técnica e imparcialidad judicial.

94. Para resolver el anterior problema jurídico la Sala estudiará los siguientes temas: (i) el proceso verbal sumario en la Ley 1564 de 2012 y sus antecedentes legislativos; (ii) la naturaleza y caracterización del amparo de pobreza; (iii) el régimen de impedimentos y recusaciones del Código General del Proceso y su relevancia constitucional, y (iv) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales.

### D. El proceso verbal sumario en la Ley 1564 de 2012

95. El proceso verbal sumario está regulado en el título II, sección primera “Procesos declarativos”, del libro tercero del Código General del Proceso (CGP). Los artículos 390 al 392 establecen las disposiciones generales, y los artículos 393 al 398 las especiales.

96. De acuerdo con el artículo 390 del CGP, se tramitan por esta ruta procesal los asuntos contenciosos de mínima cuantía y los que señala dicha norma en consideración a su naturaleza, a saber: controversias sobre propiedad horizontal (num. 1); pretensiones alimentarias de naturaleza declarativa (num. 2); controversias que se susciten entre padres

en relación con los hijos y entre los cónyuges (num. 3); controversias contractuales de naturaleza comercial (num. 4); cuestiones civiles relacionadas con los derechos de autor (num. 5); pretensiones relacionadas con la reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores (num. 6); asuntos que conforme a disposición especial deba resolver el juez con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o a su prudente juicio, o a manera de árbitro (num. 7); peticiones de lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales (num. 8), y los demás asuntos que en leyes especiales se ordene tramitar por el proceso verbal sumario (num. 9).

97. Este proceso tiene una caracterización particular debido a su naturaleza sumaria. Veamos: (i) es de única instancia; (ii) las partes pueden actuar en causa propia; (iii) la demanda y la contestación pueden ser presentadas de forma escrita o verbal, caso este último en que se levantará un acta, además, mediante un formulario; (iv) la demanda escrita que no cumpla con los requisitos legales puede ser corregida ante el secretario mediante acta; (v) se reduce el término para contestar la demanda a diez (10) días; (vi) la subsanación de la contestación puede ordenarse verbalmente, al igual que la presentación de documentos que falten por allegarse; (vii) los hechos que configuren excepciones previas deben ser alegados mediante recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda; (viii) el juez puede dictar sentencia escrita vencido el término del traslado de la demanda y sin necesidad de convocar a la audiencia única (art. 392 CGP), siempre y cuando las pruebas aportadas con la demanda y su contestación sean suficientes para resolver de fondo y no hayan más pruebas por decretar o practicar, y (ix) en el auto en el que el juez cite a la audiencia se decretarán las pruebas pedidas por las partes o las que se consideren de oficio.

98. Ahora, en lo que tiene que ver con la fase oral, (x) se desarrolla en una única audiencia en la que se surten las etapas descritas en los artículos 372 y 373 del CGP, (xi) con variación de algunas reglas en materia probatoria, en tanto: a) no podrán decretarse más de dos testimonios por cada hecho, ni las partes podrán formular más de diez preguntas a su contraparte en los interrogatorios. b) Para la exhibición de los documentos que se solicite el juez librará oficio ordenando que le sean enviados en copia. c) Para establecer los hechos que puedan ser objeto de inspección judicial que deba realizarse fuera del juzgado, las partes deben presentar dictamen pericial.

99. Finalmente, (xii) en este proceso no son admisibles las siguientes actuaciones: a) la

reforma de la demanda, b) la acumulación de procesos, c) los incidentes, d) el trámite de terminación del amparo de pobreza y e) la suspensión de proceso por causa diferente al común acuerdo. Además, el amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda.

#### Antecedentes legislativos del proyecto de Código General del Proceso

100. Al revisar los antecedentes legislativos del proyecto de ley número 196 de 2011 Cámara, 159 de 2011 Senado, que dio origen a la Ley 1564 de 2012 y, en particular, de la regulación del proceso verbal sumario, se observa lo siguiente:

101. El proyecto de ley que originalmente fue presentado a la Cámara de Representantes el 29 de marzo de 2011, contemplaba entre los artículos 387 a 389 las disposiciones generales del proceso verbal sumario, incluido el contenido normativo que ahora se cuestiona (parte final del art. 389 del proyecto).

102. En la exposición de motivos se observa que el proyecto de ley mencionado estaba inspirado en los siguientes propósitos, aspecto que se proyecta a todos los procesos: (i) adoptar procedimientos mixtos en los que predomine la oralidad, “como sistema más conveniente para el adelantamiento de los procesos judiciales”; (ii) alcanzar una justicia más célere y eficaz; (iii) garantizar una mayor cercanía de la justicia al ciudadano; (iv) promover que “los procesos tengan una duración razonable, sin detrimento de las garantías de los justiciables [...] que permita evitar el lógico desgano y la razonable pérdida de la confianza de los ciudadanos en su órgano judicial”; (v) flexibilizar y simplificar los procedimientos y acabar “con numerosos obstáculos que impiden el acceso a la justicia y la materialización de los derechos de los ciudadanos”, y (vi) fomentar la paz y la justicia social, bajo el entendido de que estos presupuestos solo se alcanzan “con procesos judiciales accesibles y eficaces y con decisiones oportunas”.

104. En relación con el proceso verbal sumario, la exposición de motivos resaltó su consagración “para los asuntos de mínima cuantía, para la protección de los derechos de los consumidores y para algunos otros asuntos de trascendental relevancia” (negrillas fuera de texto).

105. Además, en el informe de ponencia para primer debate en la Cámara, al mencionar los

procesos declarativos, se explicó que el proyecto de ley instituía “dos tipos de procedimientos: uno general, con oportunidades y escenarios amplios para el debate (proceso de conocimiento), y otro, medianamente comprimido, para el examen de los asuntos menos complejos o que por su naturaleza exigen decisión urgente (proceso verbal sumario)” (negritas fuera de texto). Y añadió que este proceso “está concebido para el tratamiento de asuntos sencillos y de trámite urgente, como los relacionados con alimentos, relaciones de vecindad en propiedad horizontal o con los derechos de los consumidores. El debate deberá surtirse íntegramente en una única audiencia en la que se conjugan los objetivos de las dos audiencias del proceso general” (negritas fuera de texto).

106. En el informe de ponencia para segundo debate en Cámara, además de enfatizar en lo anterior, se agrega que el proceso verbal sumario “tiene una primera etapa que puede desarrollarse a través de demandas con formularios preestablecidos, ser interpuesta de manera oral y una serie de reglas que hacen menos complejo el litigio en estos asuntos”. La caracterización descrita, también fue considerada en el primer debate dado al proyecto en el Senado.

#### Antecedentes jurisprudenciales

107. La Corte ha estudiado el proceso verbal sumario, entre otras, en las sentencias C-179 de 1995, C-382 de 1997 y C-863 de 2008. Aunque en esas decisiones los contenidos normativos analizados se encontraban en el Código de Procedimiento Civil, el tribunal plantea una doctrina que puede ser relevante para el estudio que ahora emprende.

108. En la Sentencia C-179 de 1995 señaló que el referido proceso se caracteriza por (i) ser breve y ágil; (ii) ser creado para resolver asuntos en razón de su cuantía y de su naturaleza, y (iii) por las características de los temas que resuelve, “no requieren del despliegue de una actividad procesal amplia, ya que en muchas ocasiones con el cumplimiento de unas pocas diligencias es posible decidir, lo que permite su evacuación rápida por parte de los funcionarios” (negritas fuera de texto). Concluyó que la arquitectura sumaria del proceso descrita en el artículo 440 del CPC no viola los derechos de defensa e igualdad de las partes, al no permitir el ejercicio de ciertas actividades procesales, entre otras, la demanda de reconvención, la acumulación de procesos y el trámite de la terminación del amparo de pobreza.

109. En la Sentencia C-382 de 1997, la Corte sostuvo que el trámite de única instancia del proceso verbal sumario que contemplaba el artículo 435 del CPC no vulneraba el artículo 31 constitucional. Reiteró lo señalado en la Sentencia C-179 de 1995 en el sentido de que “los procesos judiciales de única instancia, distintos a los penales, no son inconstitucionales por ese sólo hecho o por la simple razón de que existan otros procesos de dos instancias, [...], sino porque una vez examinados cada uno de los distintos pasos o actuaciones procesales se demuestre la violación, para una o ambas partes, de las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia o la equidad, o se niegue su acceso a la administración de justicia; también pueden serlo por contener un trato discriminatorio, irrazonable e injusto frente al de personas que se encuentran en idéntica situación”.

110. En la Sentencia C-863 de 2008, la Sala Plena en línea con la anterior decisión, enfatizó que la doble instancia es un requisito indispensable del debido proceso tanto en materia penal (artículo 29 C.P.) como en la esfera de la acción de tutela (art. 86 C.P.). Sin embargo, reiteró que fuera de esos ámbitos “la doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso” ni la supresión de la segunda instancia es de suyo “negación del derecho de acceso a la justicia”. Además, recordó que la Constitución le confiere al legislador un amplio margen de configuración para regular este tipo de asuntos.

#### E. Naturaleza y caracterización del amparo de pobreza

111. El amparo de pobreza tiene una consagración expresa en el artículo 2 de la Ley 270 de 1996. Esta norma establece el “acceso a la justicia” como un principio de la administración de justicia y señala que el Estado debe garantizar el acceso de todas las personas a la administración de justicia y que será de su cargo el amparo de pobreza.

112. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, corresponde al legislador establecer los mecanismos necesarios para hacer efectivo el amparo de pobreza. Entre otras disposiciones, esta institución está contemplada en el artículo 19 de la Ley 472 de 1998, en el artículo 6 de la Ley 721 de 2001 y en los artículos 151 al 158 de la Ley 1564 de 2012. Debido a su pertinencia en este caso enseguida se examinará dicha regulación.

113. El artículo 151 del CGP establece que el amparo de pobreza se concederá “a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos”,

exceptuando de este a quien “pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso” (negrillas fuera de texto).

114. De acuerdo con el artículo 152 del CGP el amparo de pobreza puede solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso. En la solicitud, la persona que pide el amparo debe afirmar bajo juramento que se encuentra en las condiciones previstas en el artículo antes descrito. La norma diferencia la condición en la que actúan las partes: (i) si se trata de un demandante que actúa por medio de apoderado, este debe formular al mismo tiempo la demanda en escrito separado. (ii) Si se trata de un demandado o de una persona citada o emplazada para que concurra al proceso, que actúa por medio de apoderado, y el término para contestar la demanda o comparecer no ha vencido, debe presentar simultáneamente la contestación o el escrito de intervención y la solicitud de amparo; ahora, si el respectivo sujeto procesal requiere la designación de apoderado, el término para contestar la demanda o para comparecer se suspenderá hasta cuando este acepte el encargo.

115. Según el artículo 153 del CGP, cuando el amparo de pobreza se presente junto con la demanda, esta solicitud se resolverá en el auto admisorio de la misma. Además, prevé que en la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo legal mensual vigente.

116. El artículo 154 del CGP establece que quien esté amparado por pobre (i) no está obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación; (ii) no será condenado en costas, y (iii) tendrá derecho a que el juez designe un apoderado que lo represente, salvo que aquel lo haya designado por su cuenta. Además, regula que el amparado gozará de los beneficios mencionados desde la presentación de la solicitud, precisando que cuando esta se formule antes de la demanda tiene el efecto de interrumpir la prescripción e impedir que opere la caducidad, siempre que la demanda se presente dentro de los treinta (30) días siguientes a la aceptación del apoderado que el juez designe y se cumpla lo dispuesto en el artículo 94 en cuanto a la notificación al demandado.

117. El artículo 158 del CGP prevé un trámite para la terminación del amparo de pobreza, el cual procede a petición de parte en cualquier estado del proceso, requiere prueba de la

cesación de los motivos que fundamentaron su concesión y se resuelve previo traslado por tres (3) días a la parte contraria. La norma señala que en caso de que no prospere la solicitud se impondrá al peticionario y a su apoderado sendas multas de un salario mínimo mensual. Además, en el artículo 392 ib. se establece que en el proceso verbal sumario no es admisible el trámite de terminación del amparo de pobreza.

118. Como puede observarse, el amparo de pobreza es una garantía estrechamente ligada al derecho de acceso a la administración de justicia y no se agota en el derecho de postulación. Pues esta institución procesal busca remover los obstáculos que pueden tener las personas en condición de vulnerabilidad económica al momento de enfrentar una causa litigiosa.

#### El amparo de pobreza en la jurisprudencia constitucional

119. La Corte ha estudiado la figura procesal del amparo de pobreza en las sentencias C-179 de 1995, ampliamente citada, C-037 de 1996 y C-808 de 2002, de las cuales se pueden extraer los siguientes presupuestos:

120. El amparo de pobreza se dirige a favorecer de forma directa a quienes no están en capacidad o condiciones económicas de atender los gastos que se derivan de un proceso judicial, “sin el menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y de las personas a quienes deban alimentos por ley [...]”. Se entiende, entonces, que las personas amparadas están en una situación de debilidad manifiesta y limitados para acceder a la administración de justicia.

121. La finalidad del amparo de pobreza es “hacer posible el acceso de todos a la justicia” mediante el apoyo estatal que busca garantizar el efectivo acceso a la administración de justicia de las personas que no están en capacidad de asumir las cargas y costas procesales propias de cada juicio.

122. El amparo de pobreza protege las siguientes garantías constitucionales: (i) el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) porque busca garantizar que las personas que no cuentan con recursos económicos puedan acceder a la administración de justicia en igualdad de condiciones respecto de las que sí pueden asumir los gastos del proceso; (ii) el debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho a la defensa (art. 29 C.P.), y (iii) el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

123. Adicionalmente, en la Sentencia C-668 de 2016 la Corte señaló las principales subreglas en materia de amparo de pobreza. Veamos:

124. Por regla general, las partes deben asumir los costos del proceso. De conformidad con la cláusula general de competencia, el legislador fija las costas y las cargas procesales propias de cada juicio. Además, con base en la misma facultad, dicho órgano crea figuras como el amparo de pobreza, dirigidas a asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, en condiciones de igualdad.

125. Los fines constitucionales del amparo de pobreza. Esta figura se instituyó con el fin de que aquellas personas que por sus condiciones económicas no pueden sufragar los gastos derivados de un proceso judicial cuenten con el apoyo del Estado, en aras de garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), un debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho de defensa (art. 29 C.P.).

126. Amparo de pobreza y ejercicio de derecho de defensa. Los abogados que sean designados para ejercer la defensa judicial de una persona a cuyo favor se haya decretado un amparo de pobreza deberán actuar diligentemente, so pena de que la providencia judicial que resuelva el caso adolezca de un defecto por violación del artículo 29 de la Constitución.

127. La improcedencia de la terminación del amparo de pobreza en el proceso verbal sumario no lesiona los derechos de las partes. Considerando que el verbal sumario es un proceso tan breve, no hay tiempo suficiente para demostrar que el amparado por pobre se ha recuperado económicamente y, por ello, mal se haría en hacer cesar el derecho concedido para adelantar tales actividades, que en nada perjudican ni al demandante ni al demandado, pues de lo que se trata es de aplicar una justicia pronta, eficaz y oportuna. Una situación diferente se presentaría en caso de que se prohibiera invocar dicho amparo.

128. La concesión del amparo de pobreza no vulnera el derecho a la igualdad; por el contrario, lo garantiza. El hecho de que el Estado asuma las costas del amparado por pobre para acceder a la administración de justicia y no haga lo mismo con quien sí tiene recursos para atender los eventuales costos, no vulnera el derecho a la igualdad porque, precisamente, se parte de una diferencia, esto es, la distinta situación económica en que se encuentra cada uno de los sujetos (los solventes respecto de los no solventes). Por lo tanto, dicha diferencia justifica el trato distinto, garantizando, con ello, el derecho a la igualdad de



oportunidades para acceder a la administración de justicia.

129. El amparo de pobreza es una medida correctiva y equilibrante y, en consecuencia, de aplicación restringida. En tanto la ley busca garantizar la igualdad en situaciones que originalmente son de desigualdad, establece beneficios que bien pueden concederse a la parte que lo necesita. Por igual motivo, este amparo no debe otorgarse al sujeto procesal que no se encuentre en la situación de hecho que esta institución busca corregir. En ese orden, la figura del amparo de pobreza persigue una finalidad constitucionalmente válida, cual es facilitar el acceso de todas las personas a la administración de justicia.

F. El régimen de impedimentos y recusaciones de la Ley 1564 de 2012 y su relevancia constitucional

130. Ahora, en lo que tiene que ver con el régimen de impedimentos y recusaciones establecido en la Ley 1564 de 2012, a grandes rasgos, el legislador estableció lo siguiente.

132. De otro lado, de acuerdo con el artículo 142 del CGP, la recusación se puede formular en cualquier momento del proceso, de la ejecución de la sentencia, de la complementación de la condena en concreto o de la actuación para practicar pruebas o medidas cautelares extraprocesales. En dicha norma se fijan los siguientes límites para las partes:

133. (i) No podrá recusar quien sin formular dicha solicitud haya hecho cualquier gestión en el proceso después de que el juez haya asumido su conocimiento, si la causal invocada fuera anterior a dicha gestión, ni quien haya actuado con posterioridad al hecho que motiva la recusación. En estos casos la recusación debe ser rechazada de plano. (ii) No habrá lugar a recusación cuando la causal se origine por cambio de apoderado de una de las partes, a menos que la formule la parte contraria. En este caso, si la recusación prospera, en la misma providencia se impondrá a quien hizo la designación y al designado, solidariamente, multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales. (iii) No serán recusables ni podrán declararse impedidos los magistrados o jueces a quienes corresponde conocer de la recusación, ni los que deben dirimir los conflictos de competencia, ni los funcionarios comisionados. Y, (iv) cuando la recusación se base en causal diferente a las previstas en el artículo 141, el juez debe rechazarla de plano mediante auto que no admite recurso.

Los impedimentos y las recusaciones como garantía de independencia e imparcialidad del

## funcionario judicial

134. La jurisprudencia de esta Corte ha puntualizado que los principios de independencia e imparcialidad del funcionario judicial forman parte del debido proceso y, por ende, el régimen de impedimentos y recusaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 29 superior, en cuanto proveen a la salvaguarda de tal garantía procesal.

135. En la Sentencia C-037 de 1996 este tribunal explicó los atributos de independencia e imparcialidad que gobiernan la actividad judicial, en los siguientes términos:

“[la] independencia, como su nombre lo indica, hace alusión a que los funcionarios encargados de administrar justicia no se vean sometidos a presiones, [...] a insinuaciones, recomendaciones, exigencias, determinaciones o consejos por parte de otros órganos del poder, inclusive de la misma rama judicial, sin perjuicio del ejercicio legítimo por parte de otras autoridades judiciales de sus competencias constitucionales y legales”. [Por su parte,] la imparcialidad, [...] se predica del derecho de igualdad de todas las personas ante la ley (Art. 13 C.P.), garantía de la cual deben gozar todos los ciudadanos frente a quien administra justicia. Se trata de un asunto no sólo de índole moral y ética, en el que la honestidad y la honorabilidad del juez son presupuestos necesarios para que la sociedad confíe en los encargados de definir la responsabilidad de las personas y la vigencia de sus derechos, sino también de responsabilidad judicial”.

136. En este marco, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad una doble dimensión, a saber: (i) la dimensión subjetiva, que está relacionada con “la probidad y la independencia del juez, de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto”. (ii) Dimensión objetiva, “esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, ‘de modo que se ofrezcan las garantías suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto’”.

137. En la Sentencia SU-174 de 2021 la corporación enfatizó en la necesidad de considerar la independencia y la imparcialidad de los jueces, de un lado, como garantía del debido proceso y, de otro lado, como principios básicos y esenciales de la administración de justicia.

138. En esa dirección, recordó que del debido proceso forman parte garantías tales como: “i) el derecho de jurisdicción; ii) el derecho al juez natural; iii) el derecho a la defensa; iv) el derecho a un proceso público desarrollado dentro de un tiempo razonable; y v) 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”.

G. La amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales

139. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República regular los procedimientos judiciales que servirán para materializar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En virtud del anterior marco, la Corte Constitucional ha señalado que el legislador goza de una amplia potestad de configuración en materia de procedimientos judiciales.

141. Lo anterior demuestra la amplia gama de facultades en cabeza del legislador al momento de regular la competencia de los órganos judiciales, definir las formas propias de cada juicio y fijar las reglas de las actuaciones judiciales.

142. Sin embargo, la jurisprudencia también ha señalado que esta libertad de configuración no es absoluta en la medida en que se encuentra sometida a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales.

143. La Corte agrupó estos límites en cuatro categorías: (i) la fijación directa por parte de la Constitución de determinado recurso o trámite judicial (que le impide al legislador desconocer una referencia explícita definida en la Carta Política); (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia (que implica que los procedimientos judiciales constituyen un instrumento para materializar el derecho sustancial); (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad (que supone que las normas procesales respondan a un criterio de razón suficiente relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional), y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (que exige que las normas procesales reflejen los principios de legalidad, defensa,

contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial).

H. La restricción fijada en la parte final del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012 no comporta una afectación desproporcionada del debido proceso ni del acceso a la administración de justicia

144. Teniendo en cuenta la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales, la Sala concluye que la restricción fijada en la parte final del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012 para proponer el amparo de pobreza y la recusación, no comporta una afectación desproporcionada del debido proceso (art. 29 C.P.), en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa; y del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), en sus componentes de defensa técnica e imparcialidad judicial, por las razones que a continuación se expresan.

(i) El legislador no desconoció la Constitución

145. La Constitución no establece una regulación directa en materia de procesos judiciales en el ámbito civil, ni de las actuaciones y trámites que en estos se surten. En ese orden, el legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa.

146. De acuerdo con el artículo 150.2 superior, al Congreso le corresponde “[e]xpeditar los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”. En ejercicio de tal facultad puede establecer los procedimientos y las actuaciones judiciales que sirven para materializar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

147. Así, el legislador expidió el Código General del Proceso con la clara orientación de desarrollar, en el marco del sistema de la oralidad, los principios de publicidad, concentración e inmediatez procesal, con el propósito de alcanzar una administración de justicia más eficiente y eficaz. Más eficiente, en la medida en que se adoptan, de un lado, procesos, procedimientos y actuaciones con términos más reducidos y, además, de obligatorio cumplimiento por parte del juez; y, de otro lado, se simplifican los requisitos y trámites para facilitar el acceso a la justicia y la materialización de los derechos de las personas. Y, más eficaz porque se privilegia el logro de la finalidad del proceso mediante una decisión de fondo en la que debe prevalecer el derecho sustancial sobre las formas.

(ii) La regulación que se cuestiona persigue una finalidad constitucional legítima en materia de administración de justicia

148. Como se indicó en párrafos anteriores (*supra*, 105), el legislador diferenció el proceso verbal del verbal sumario, para darle al segundo una vía más expedita teniendo en cuenta las relaciones jurídicas sustanciales concernidas. Así, por un lado, estructuró el proceso verbal con oportunidades y escenarios amplios para un debate más nutrido en materia probatoria y, por el otro, diseñó el verbal sumario con una arquitectura menos compleja para asegurar una administración de justicia más ágil, dado que implica el examen de asuntos menos complejos, entre ellos las relaciones de vecindad en la propiedad horizontal, o que por su naturaleza exigen una decisión urgente, como sería el caso de las controversias alimentarias o las que se presentan entre los padres en relación con sus hijos. Por ello, se previó una etapa inicial con actuaciones y requisitos simplificados y una oral desarrollada en una única audiencia en la que se conjugan las fases descritas en los artículos 372 (audiencia inicial) y 373 (audiencia de instrucción y juzgamiento) del CGP (*supra*, 97 y 98).

149. En ese orden, en el verbal sumario importa materializar el principio de celeridad que debe regir la administración de justicia, de manera que los términos procesales se observen con diligencia (arts. 209 y 228 C.P.). Se reitera lo señalado por este tribunal en la Sentencia C-543 de 2011, en el sentido de que la celeridad de los procesos judiciales no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Entonces, la falta de celeridad en la administración de justicia resulta violatoria de los derechos fundamentales mencionados, por lo que no solo es legítimo que el legislador diseñe mecanismos que hagan más céleres los procesos judiciales, sino que esto constituye una de sus obligaciones constitucionales en cuanto su deber es garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

150. Teniendo en cuenta lo anterior, si se confrontan los artículos 142 y 152 del CGP que, en su orden, establecen la regla general de oportunidad de la recusación del juez y la solicitud del amparo de pobreza, con el artículo 392 ib. que fija la restricción temporal para su formulación en el proceso verbal sumario, se concluye que aunque existe la antinomia normativa que señalan los demandantes, esta puede ser superada atendiendo al criterio hermenéutico de especialidad. Esto porque la relación existente entre las disposiciones mencionadas es de género a especie. Así las cosas, cuando nos encontremos en el escenario

de un proceso verbal sumario es necesario aplicar la normativa especial que lo rige, bajo el entendido de que se trata de una vía mucho más concentrada y célere.

(iii) La medida satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad

151. La medida satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad porque no se trata de una limitación absoluta de la oportunidad para solicitar el amparo de pobreza y recusar al juez, pues esta solo se limita a partir del vencimiento del término para contestar la demanda. Es decir, antes de este momento las partes pueden recurrir a las instituciones procesales descritas para salvaguardar sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

152. Debe tenerse en cuenta que la etapa preliminar del proceso verbal sumario está diseñada para que muchos litigios se resuelvan sin necesidad de avanzar a la etapa oral de única audiencia. Esto es así porque en esta fase inicial, en la que se integra el contradictorio y se adoptan medidas tendientes al saneamiento del proceso, el juez puede dictar sentencia escrita vencido el término de traslado de la demanda y sin necesidad de convocar a la audiencia de que trata el artículo 392, si las pruebas aportadas con la demanda y su contestación son suficientes para resolver de fondo el litigio y no hay más pruebas por decretar y practicar (par. 3, art. 390 CGP). Lo anterior indica que las partes demandante y demandada deben ser muy diligentes en el cumplimiento de sus cargas probatorias (art. 167 CGP) y, precisamente, el momento oportuno para hacerlo es el de la presentación de la demanda y de su contestación, que, como se vio, pueden constar en actas levantadas por el secretario (supra, 97).

153. Entonces, la etapa preliminar es el momento principal que determinó el legislador para el cumplimiento de las actuaciones y cargas procesales orientadas a la afirmación y prueba de los hechos y a la defensa de los derechos de las partes. En ese orden, es la etapa pertinente y oportuna para solicitar el amparo de pobreza en el evento de que alguna de las partes no esté en capacidad de atender los gastos que en este se causen y para recusar al juez cuando observe que puede estar incurso en alguna de las situaciones que amenazan su independencia o imparcialidad (art. 141 CGP). Esto sin desconocer que el amparo de pobreza puede ser solicitado por el demandante incluso antes de la presentación de la demanda (art. 152 CGP).

154. Así las cosas, es posible que en muchos casos en esta fase queden fijados y probados los hechos litigiosos y, en esa medida, el juez puede dictar sentencia anticipada si no hay más pruebas por decretar y practicar. Ahora, si no es posible dictar sentencia en ese momento, se avanza hacia la audiencia única en la que la actividad procesal se concentra, principalmente, en las fases de pruebas, alegaciones y fallo, con el objetivo de llegar a una pronta decisión del litigio. Es por eso por lo que en este proceso el legislador previó la inadmisibilidad de ciertas actuaciones, como la reforma de la demanda, la acumulación de procesos, los incidentes, el trámite de terminación del amparo de pobreza y la suspensión del proceso por causa diferente al común acuerdo y, además, limitó temporalmente la proposición del amparo de pobreza y la recusación.

155. Al respecto, esta Corte señaló que el proceso verbal sumario “se caracteriza por ser breve y ágil, pues se ha creado con el fin de resolver algunos asuntos que, en razón de su naturaleza o dada la cuantía de la pretensión, no requieren del despliegue de una actividad procesal amplia, ya que en muchas ocasiones con el cumplimiento de unas pocas diligencias es posible decidir, lo que permite su evacuación rápida por parte de los funcionarios competentes” (negrillas fuera de texto).

156. En atención a lo anterior, en primer lugar, la Sala no observa que la restricción fijada para solicitar el amparo de pobreza comporte una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues esta limitación solo tiene lugar a partir del vencimiento del término para contestar la demanda. En todo caso, si superado dicho plazo se presentara la ocurrencia de un suceso que comporte la incapacidad de alguna de las partes para seguir atendiendo el costo de un apoderado judicial que garantice la defensa técnica, la parte afectada tiene la posibilidad de acudir a un consultorio jurídico de las instituciones de educación superior y solicitar la prestación del servicio gratuito de asistencia jurídica.

157. Al respecto, en los términos del artículo 9 de la Ley 2113 de 2021, los estudiantes que se encuentran realizando su práctica jurídica pueden ejercer la representación de terceros que sean beneficiarios en asuntos cuya cuantía no supere los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (inc. primero), en los procedimientos civiles de que conocen los jueces municipales en única instancia (num. 4) y en los procedimientos de competencia de los jueces de familia en única instancia (num. 6). Es decir, la competencia de los consultorios

jurídicos comprende en gran medida los asuntos que se tramitan por el proceso verbal sumario.

158. De acuerdo con el artículo 390 del CGP, se tramitan por la ruta del proceso verbal sumario (i) los asuntos contenciosos de mínima cuantía, es decir, aquellos cuyas pretensiones patrimoniales no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv), y (ii) los que señala dicha norma en consideración a su naturaleza. En el siguiente cuadro se describe el juez competente en atención a los asuntos enunciados en el artículo 390 del CGP. Veamos:

Asunto descrito en el art. 390 CGP

Juez competente

Asuntos contenciosos de mínima cuantía (inc. primero).

Jueces civiles municipales en única instancia, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 17 del CGP.

1. Controversias sobre propiedad horizontal de que tratan los artículos 18 y 58 de la Ley 675 de 2001.

Jueces civiles municipales en única instancia, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 17 del CGP.

2. Fijación, aumento, disminución, exoneración de alimentos y restitución de pensiones alimenticias, cuando no hubieren sido señalados judicialmente.

Jueces de familia en única instancia, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 21 del CGP.

Jueces civiles municipales en única instancia, cuando en el municipio no haya juez de familia o promiscuo de familia, conforme con el numeral 6 del artículo 17 del CGP.



3. Las controversias que se susciten respecto del ejercicio de la patria potestad, las diferencias que surjan entre los cónyuges sobre fijación y dirección del hogar, derecho a ser recibido en este y obligación de vivir juntos y salida de los hijos menores al exterior y del restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Jueces de familia en única instancia, de acuerdo con los numerales 6, 9 y 10 del artículo 21 del CGP.

Jueces civiles municipales en única instancia, cuando en el municipio no haya juez de familia o promiscuo de familia, conforme con el numeral 6 del artículo 17 del CGP.

4. Los contemplados los artículos 913, 914, 916, 918, 931, 940 primer inciso, 1231, 1469 y 2026 del Código de Comercio.

Jueces civiles municipales en única instancia, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 17 del CGP.

5. Los relacionados con los derechos de autor previstos en el artículo 243 de la Ley 23 de 1982.

6. Los de reposición, cancelación y reivindicación de títulos valores.

Jueces civiles municipales en única instancia si el asunto es de mínima cuantía, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 17 del CGP.

7. Los que conforme a disposición especial deba resolver el juez con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o a su prudente juicio, o a manera de árbitro.

Jueces civiles municipales en única instancia, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 17 del CGP.

8. Los de lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales.

Jueces civiles municipales en única instancia si el asunto es de mínima cuantía, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 17 del CGP.

9. Los que en leyes especiales se ordene tramitar por el proceso verbal sumario.

De acuerdo con lo descrito en la ley especial.

159. Puede observarse, entonces, que la mayoría de los asuntos que describe el artículo 390 del CGP se tramitan ante los jueces civiles municipales o los jueces de familia en única instancia, con excepción de los conflictos que versen sobre derechos de autor y los asuntos en que se supere la mínima cuantía.

160. Ahora, lo señalado en las ideas que anteceden no quiere decir que la representación judicial que ejercen los estudiantes adscritos a los consultorios jurídicos supla la figura del amparo de pobreza, pues, como ya se dijo, esta no se agota en el derecho de postulación (supra, 116). Con todo, la Sala no desconoce que el costo que implica contar con un apoderado judicial es uno de los que más encarece los procesos.

161. En cualquier escenario no puede perderse de vista que cuando la parte que no cuenta con los medios económicos para atender los gastos del proceso haya hecho valer un derecho litigioso a título oneroso, no puede acudir al amparo de pobreza porque tratándose de este tipo de pretensiones el legislador sí estableció una prohibición absoluta (art. 151 CGP).

162. En segundo lugar, la Sala tampoco encuentra que la limitación para proponer la recusación del juez una vez se ha superado el término para contestar la demanda, comporte una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues no se trata de una negación absoluta de la posibilidad de hacer uso de esta institución procesal. Además, debe mencionarse que aunque se restrinja temporalmente esta potestad de la parte, subsiste el deber del juez de desempeñar con imparcialidad las funciones de su cargo, de acuerdo con el artículo 153.2 de la Ley 270 de

1996. En ese orden, si con posterioridad al vencimiento del plazo fijado en la parte final del artículo 392 del CGP se presentara alguna de las situaciones que prevén las causales de recusación señaladas en el artículo 141 del CGP, el juez deberá declararse impedido, en los términos del artículo 140 del mismo estatuto.

(iv) La restricción impuesta es coherente con la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia

163. En primer lugar, la limitación para proponer el amparo de pobreza y la recusación no comporta una afectación irrazonable del derecho al debido proceso (art. 29 C.P.). Es importante mencionar que este tribunal ha planteado que “el derecho al debido proceso, como todos los derechos fundamentales, no es un derecho absoluto”, pues su ejercicio “puede ser objeto de limitaciones que resultan ser necesarias para realizar otros principios superiores o para garantizar otros derechos fundamentales que en cierto momento pueden verse confrontados con aquel”, tales como “la celeridad procesal, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el derecho al acceso a la justicia”.

164. No se vulneran los principios de independencia e imparcialidad judicial porque, como ya lo señaló la Sala, de un lado, no se trata de una restricción absoluta, pues en todo caso las partes tienen la posibilidad de formular la recusación antes del vencimiento del término para contestar la demanda. Y, de otro lado, subsiste invariable el deber del juez de declararse impedido cuando se encuentre ante alguna situación que configure una causal de recusación (supra, 131 y 162).

165. Tampoco se viola el derecho a la jurisdicción porque la imposibilidad de solicitar el amparo de pobreza una vez se haya superado el límite temporal fijado por el artículo 392 del CGP, no afecta el acceso igualitario al juez, ni el derecho a obtener una decisión motivada que resuelva de fondo el litigio. En efecto, como ya fue explicado, las partes en el proceso verbal sumario pueden actuar en causa propia o por conducto de sus apoderados –incluso los que prestan sus servicios por medio de los consultorios jurídicos– y hacer uso de todos los medios de defensa con que cuentan para velar por la garantía efectiva de sus derechos (supra, 97, 156 y 157). En este punto es importante señalar que el juez tiene el deber de hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que el CGP le otorga (art. 42.2).

166. Finalmente, no se desconoce el derecho de defensa y contradicción porque la limitación fijada por el legislador no comporta una afectación de su núcleo esencial, en el sentido de que no se recortan de manera absoluta las posibilidades de controversia probatoria y argumentativa. Obsérvese que la parte que no se halla en capacidad de atender los gastos del proceso puede presentar sus argumentos y aportar o solicitar las pruebas tendientes a su demostración, controvertir los hechos planteados por la contraparte, además de las pruebas aportadas por esta, y participar en la práctica de las pruebas decretadas y, en general, en todas las actuaciones procesales. Lo anterior, indistintamente de que la persona actúe en causa propia o por conducto de un apoderado postulado directamente o uno designado por un consultorio jurídico, como garantía de la defensa técnica. Todo ello bajo la dirección del juez, quien tiene el deber de velar por la rápida solución del litigio y la adopción de las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal (art. 42.1 CGP).

167. En segundo lugar, la medida legislativa no conlleva una afectación irrazonable del derecho de acceso a la administración de justicia, pues, contrario a ello, contribuye a su garantía. En la Sentencia C-483 de 2008 este tribunal sostuvo que “el derecho al acceso a la administración de justicia se manifiesta en el ordenamiento jurídico de diversas formas: (i) permite la existencia de diferentes acciones y recursos para la solución de los conflictos; (ii) garantiza la posibilidad de que las personas acudan a los jueces con el propósito de procurar la defensa de sus derechos o del orden jurídico; y (iii) asegura que a través de procedimientos adecuados e idóneos los conflictos sean decididos de fondo, en términos razonables, sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con las justas expectativas de quienes acuden a la jurisdicción para resolver sus conflictos” (negritas fuera de texto).

168. En ese orden, existe una estrecha relación entre el principio constitucional de celeridad procesal y el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), en la medida en que este último implica que el conflicto planteado al juez sea resuelto de manera pronta (supra, 149).

169. Al respecto, en la Sentencia C-543 de 2011 la Corte reiteró que “la jurisdicción no cumple con la tarea que le es propia, si los procesos se extienden indefinidamente, prolongando de esta manera, la falta de decisión sobre las situaciones que generan el litigio, atentando así, gravemente, contra la seguridad jurídica que tienen los ciudadanos”. Además,

subrayó que “[l]a administración de justicia, no debe entenderse en un sentido netamente formal, sino que radica en la posibilidad real y verdadera, garantizada por el Estado, de que quien espera la resolución de un proceso, la obtenga oportunamente”.

170. Finalmente, no se observa que el límite temporal para formular el amparo de pobreza y la recusación conlleven una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en sus componentes de defensa técnica e imparcialidad judicial. De un lado, en el proceso verbal sumario se puede actuar en causa propia. Ahora, la persona que desee comparecer por conducto de un apoderado judicial que no tenga capacidad de atender el costo que ello implica y se encuentre en la hipótesis descrita en la norma cuestionada, tiene la posibilidad de acudir a algún consultorio jurídico y acreditar que es beneficiaria del servicio gratuito de asistencia jurídica que este presta (supra, 157). De otro lado, ante una posible situación sobreviniente que configure una causal de recusación cobra importancia la institución del impedimento para garantizar la imparcialidad judicial (supra, 162).

#### H. Síntesis de la decisión

172. Al decidir la demanda de inconstitucionalidad contra la expresión de la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, según la cual el amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, por la presunta vulneración (i) del debido proceso (art. 29 C.P.), en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa; y (ii) del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), en sus aristas de defensa técnica e imparcialidad judicial, la Corte concluyó que dicha norma no comporta una afectación desproporcionada.

173. Para llegar a tal conclusión, la Sala estudió los siguientes asuntos: (i) el proceso verbal sumario en la Ley 1564 de 2012 y sus antecedentes legislativos; (ii) la naturaleza y caracterización del amparo de pobreza; (iii) el régimen de impedimentos y recusaciones del Código General del Proceso y su relevancia constitucional, y (iv) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales.

174. En relación con este último punto, recordó que la corporación ha precisado que el legislador cuenta con una amplia gama de facultades al momento de definir las formas propias de cada juicio y fijar las reglas de las actuaciones judiciales, lo que incluye, entre

otras, la potestad de restringir o eliminar etapas procesales. Sin embargo, también ha señalado que ese margen de configuración no es absoluto en la medida en que se encuentra sometido a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales.

175. Así, al analizar los límites fijados al legislador la Sala Plena concluyó, en primer lugar, que este hizo uso de su amplia facultad para establecer los trámites y las actuaciones judiciales que sirven para materializar los derechos al debido proceso y al acceso a la administración justicia en el proceso verbal sumario y, con ello, no desconoció la Constitución. En segundo lugar, que la restricción que se cuestiona persigue una finalidad constitucional legítima en materia de administración de justicia, pues materializa el principio de celeridad. En tercer lugar, que la medida satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad porque no se trata de una limitación absoluta de la oportunidad para solicitar el amparo de pobreza y recusar al juez, pues esta solo se concreta cuando ha vencido el término para contestar la demanda. Finalmente, y, en cuarto lugar, que la restricción impuesta es coherente con la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

176. En consecuencia, la Sala declara la exequibilidad del aparte acusado del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012 por los cargos analizados.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Con salvamento parcial de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Salvamento parcial de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Ausente con comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

A LA SENTENCIA C-164/23

Referencia: Expediente D-14.939

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 392 (parcial) de la Ley 1564 de 2012

Demandantes: Enán Enrique Arrieta Burgos y otros

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta corporación, suscribo la presente aclaración de voto en relación con la Sentencia C-164 de 2023.

La sentencia analizó la constitucionalidad de la expresión «[e]l amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda», contenida en el artículo 392 del Código General del Proceso. Aquel apartado fue acusado de contrariar los artículos 29 y 229 de la Constitución.

El pleno de esta corporación abordó el siguiente problema jurídico: ¿«[L]a restricción fijada en la parte final del inciso cuarto del artículo 392 de la Ley 1564 de 2012, según la cual el amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda, comporta una afectación desproporcionada (i) del debido proceso (art. 29 C.P.), en lo relacionado con los principios de independencia e imparcialidad judicial y los derechos a la jurisdicción y a la defensa [y] (ii) del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.), en sus aristas de defensa técnica e imparcialidad



judicial»?

La Sala Plena concluyó que la norma no afecta de manera desproporcionada los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia. Consideró que al instaurar la medida, el Legislador utilizó de manera legítima su amplia facultad de configuración normativa para definir las formas propias de cada juicio y consolidó el diseño distintivo de las actuaciones propias del proceso verbal sumario para darle un carácter singular. Según esta formulación, el límite temporal contenido en la norma responde a una finalidad constitucional legítima: la materialización del principio de celeridad en la administración de justicia.

La Sala Plena enfatizó en que la medida es razonable y proporcional, pues no se trata de una limitación absoluta que restrinja el amparo de pobreza o la recusación en el trámite. Tan solo impone una restricción en la oportunidad para su formulación. Sobre el particular, el plenario hizo la siguiente aseveración:

[N]o se observa que el límite temporal para formular el amparo de pobreza y la recusación conlleven una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia en sus componentes de defensa técnica e imparcialidad judicial. De un lado, en el proceso verbal sumario se puede actuar en causa propia. Ahora, la persona que desee comparecer por conducto de un apoderado judicial que no tenga capacidad de atender el costo que ello implica y se encuentre en la hipótesis descrita en la norma cuestionada, tiene la posibilidad de acudir a algún consultorio jurídico y acreditar que es beneficiaria del servicio gratuito de asistencia jurídica que este presta [...]. De otro lado, ante una posible situación sobreviniente que configure una causal de recusación cobra importancia la institución del impedimento para garantizar la imparcialidad judicial.

Una vez expuestos los argumentos centrales de la providencia, encuentro necesario reiterar mi adhesión al sentido de la decisión. No cabe duda de que el Legislador está investido de facultades para crear procedimientos específicos con un diseño particular. Adicionalmente, coincido en que exigir en relación con estos las figuras y oportunidades procesales que caracterizan al procedimiento ordinario hace nugatorias aquellas facultades e inviable la creación de trámites procesales diferentes que respondan en forma pronta a las controversias judiciales.

Suscribo la presente aclaración de voto con el propósito de manifestar que no comparto una de las razones que se consignó en la providencia. Se trata del argumento relativo al alcance de la fase oral del proceso verbal sumario. Este desacuerdo específico no afecta, en cualquier caso, mi respaldo general a la decisión adoptada.

En mi criterio, esta afirmación es desafortunada, pues da a entender que, en esas condiciones, la participación judicial de las partes luego de contestada la demanda podría ser insubstancial. Además, considero que esta conclusión es problemática. Esto, en razón de que la fase oral fue prevista por el Legislador como parte del trámite del proceso verbal sumario. Su excepcionalidad, desde el punto de vista práctico, no merma el hecho de que la audiencia única es una oportunidad procesal para el debate jurídico. Asumir que no tiene la potencialidad de incidir en el proceso judicial en desarrollo, constituye un riesgo para la efectividad del debido proceso en la etapa oral. A mi juicio esta etapa es una oportunidad procesal adicional, cuando el funcionario judicial la estima necesaria para su convencimiento sobre el asunto que conoce y debe resolver.

Estoy en desacuerdo con aminorar la relevancia de la fase oral del trámite del proceso verbal sumario. En los eventos en que deba efectuarse, la audiencia única es trascendente para asegurar el debido proceso y para la adopción de la decisión judicial. A mi juicio, así debió señalarlo la providencia. Considero que reducir la importancia de la etapa procesal oral era innecesario para determinar el problema jurídico, cuando se le otorga centralidad al propósito constitucionalmente relevante de administrar justicia de forma célere. Es este propósito el que hace que ceda la falta de disposición del amparo de pobreza y de la recusación en la etapa final del proceso verbal sumario, y no la irrelevancia de la etapa oral.

Por último, debo señalar que mermar la importancia de una etapa procesal específica sin que esta haya sido el objeto directo del debate constitucional de la referencia, es una decisión innecesaria, que nada aporta a la jurisprudencia. Lo primero, en la medida en que el problema jurídico en modo alguno requería un pronunciamiento sobre el particular; lo segundo, en tanto, al constituir una obiter dictum, no constituye precedente y desconoce el adecuado diseño que fijó el Legislador en la materia.

En estos términos dejo expuesta mi aclaración de voto a la Sentencia C-164 de 2023.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO CONJUNTO DE LA

MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA Y DEL

MAGISTRADO JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-164/23

1. 1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por el pleno de esta Corporación, presentamos las razones por las cuales salvamos parcialmente el voto a la Sentencia C-164 de 2023, en la cual se analizó la constitucionalidad del artículo 392 del Código General del Proceso.

2. La decisión mayoritaria resolvió declarar exequible la expresión “El amparo de pobreza y la recusación solo podrán proponerse antes de que venza el término para contestar la demanda” contenida en la parte final del incuso cuarto del artículo 391 de la Ley 1564 de 2012. Aun cuando acompañamos la declaratoria de exequibilidad relacionada con el amparo de pobreza, nos apartamos de las consideraciones sobre la exequibilidad pura y simple de la medida procesal sobre la recusación.

La imparcialidad como principio que inspira la justicia

3. En nuestro criterio, tal expresión debió condicionarse bajo el entendido de que era viable a las partes proponer la recusación, aún vencido el término para contestar la demanda, cuando quiera que se hubieren configurado las causales con posterioridad a dicha oportunidad procesal.

4. De un lado estimamos que la imparcialidad e independencia judicial son principios rectores en el sistema de justicia, y permiten que en el curso de los procesos judiciales las personas tengan garantías de que los asuntos serán resueltos sin que medien razones distintas a la justicia, sin presiones y sin duda sobre el actuar transparente de las autoridades. Esto

además es una dimensión de la igualdad en cuanto que quienes acuden a la judicatura deben obtener respuesta pronta y definitiva sin que medien razones ajenas al derecho.

5. Consideramos además que la naturaleza del proceso verbal sumario está construida bajo los criterios de eficiencia y celeridad, pero aquellos, en sí mismos, son insuficientes para restringir la figura de la recusación que tiene por finalidad, como lo sostenemos, salvaguardar la imparcialidad de los jueces y la transparencia de las decisiones judiciales, que son dimensiones del debido proceso y del acceso a la administración de justicia.

6. Bajo tal premisa, los intervinientes en dicho proceso deben contar, como en cualquier otro trámite judicial, con todas las garantías para recusar al juez cuando consideren que existen motivos actuales y ciertos que puedan comprometer tal actuación, por lo que también se preserva la confianza y la legitimidad de la ciudadanía en el sistema de justicia y se previenen posibles conflictos de interés de los encargados de administrarla.

7. En tal perspectiva, si bien el Legislador, a partir de su margen de configuración, fija el funcionamiento de los procedimientos y de las instituciones que lo regulan, no puede afectar con ellos derechos fundamentales y, por lo tanto, las medidas que adopten deben ser proporcionales y razonables.

8. Conforme a lo expuesto, en este caso procede aplicar un juicio de proporcionalidad intermedio por afectar los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. En efecto, en otras oportunidades, la Corte ha implementado dicha metodología en la intensidad indicada. En la Sentencia C-284 de 2021, esta Corporación precisó que, en términos generales, el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en el diseño de los procedimientos judiciales. En ese sentido, la amplitud de dicha facultad generaría, prima facie, la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad leve. Sin embargo, advirtió que pueden concurrir criterios que intensifiquen el rigor del escrutinio y que determinen que en el examen de constitucionalidad se verifiquen las exigencias del test intermedio. En esa oportunidad, la Corte verificó la posible afectación del derecho de acceso a la administración de justicia. En concretó indicó que: “Esta circunstancia incide en el rigor del examen, por cuanto el artículo 229 superior establece una garantía instrumental para la realización y materialización de derechos como de defensa, contradicción y, en general, el debido proceso. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional

ha precisado que la eventual afectación del derecho a acudir a los mecanismos judiciales debe examinarse bajo un criterio más intenso por su incidencia en los derechos fundamentales asociados a la pretensión que se reclama mediante el mecanismo judicial en concreto, y la relevancia de la definición de los conflictos ante la administración de justicia para lograr un orden justo y la pacificación social.”

9. De acuerdo con lo anterior, debía valuarse que (i) el fin de la medida sea constitucionalmente importante, (ii) el medio sea efectivamente conducente para alcanzar el fin buscado con la norma objeto de control constitucional; (iii) y en el examen de la proporcionalidad en sentido estricto, que la medida no sea evidentemente desproporcionada.

10. La medida bajo examen corresponde a una carga procesal para los intervinientes del proceso. Aquellos deberán alegar la recusación del juez antes de que venza el término para contestar la demanda. Esta exigencia tiene la finalidad de lograr celeridad en el proceso judicial, así como la efectividad y la eficacia de la administración de justicia. En tal sentido, cumple con una finalidad constitucionalmente importante.

11. Al revisar si la medida es efectivamente conducente, se encuentra que aquella no es evidentemente conducente para garantizar el acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Lo anterior, porque restringe la oportunidad para presentar recusación cuando se trata de causales cuya ocurrencia acontezca con posterioridad a la oportunidad procesal prevista en la norma. Tal aspecto se materializaría cuando, por ejemplo, el juez manifieste concepto sobre la materia del proceso por fuera de la actuación procesal o cuando sobrevenga un interés directo luego de la oportunidad para contestar la demanda.

12. Por ende, la medida es evidentemente desproporcionada, debido a que implica un sacrificio injustificado del principio de imparcialidad que hace parte de los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Esto no se supera con la garantía de los principios de celeridad y eficacia en la prestación del servicio de administración de justicia, puesto que la imparcialidad debe observarse durante todo el trámite del proceso y los intervinientes deben contar con las oportunidades procesales para procurar la protección de dicho postulado superior.

13. En consecuencia, la medida analizada debió declararse exequible en el entendido de que las partes podrían proponer la recusación, aun vencido el término para contestar la

demanda, cuando se hubiesen configurado las causales con posterioridad a dicha oportunidad procesal.

14. En los anteriores términos presentamos nuestro salvamento parcial de voto a la Sentencia C-164 de 2023.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada