Sentencia C-031/19

Referencia: Expediente D-12337

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra del inciso segundo del artículo 421 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 *"medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*.

Demandante: Cristian David Muñoz y Leidy Yulieth Carrillo Arango

Magistrada ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Cristian David Muñoz y Leidy Julieth Carrillo Arango, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 421 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, "*[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones."* [1]

A través de auto del 3 de octubre de 2017, la Magistrada sustanciadora inadmitió la demanda en relación con los tres cargos formulados contra el artículo 421 (parcial) del Código General del Proceso (en adelante, "CGP") por violación (i) al derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, (ii) la violación del derecho al acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Carta Política y (iii) la transgresión al derecho a la tutela judicial efectiva, porque

[1]Los actores plantearon el cargo en contra del inciso 2º del artículo 421 (parcial), por desconocer los artículos 13 y 229 de la Constitución, los cuales contienen los derechos a la igualdad y acceso a la administración de justicia respectivamente, así como el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva reconocida por la Corte Constitucional en su jurisprudencia con base en las disposiciones de la Constitución de 1991 y algunos tratados internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos.

no cumplían con los presupuestos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Por ende, concedió tres días a los accionantes para que corrigieran su demanda. Dentro del término de ejecutoria, mediante documento radicado ante la Corte el 9 de octubre del mismo año, los demandantes presentaron escrito de subsanación.

Mediante auto del 7 de abril de 2017, la Magistrada sustanciadora **decidió admiti**r los cargos en relación con el desconocimiento de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. Al mismo tiempo, **rechazó** el cargo presentado por los ciudadanos contra esta misma norma, por violación del artículo 13 de la Constitución Política, relativo al derecho a la igualdad.

En consecuencia, se comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y al Consejo Superior de la Judicatura, para que, si lo consideraban oportuno, presentasen concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada, dentro del término señalado. Del mismo modo se invitó a participar al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Pontifica Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Nacional de Colombia, Libre, de Antioquia y de Nariño, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran y rindieran concepto sobre la constitucionalidad del artículo 421 (parcial) del CGP.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.489 del 12 de julio de 2012, y se subrayan los apartes demandados:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

(…)

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

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

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

Si dentro de la oportunidad señalada en el inciso primero el demandado contesta con explicación de las razones por las que considera no deber en todo o en parte, para lo cual deberá aportar las pruebas en que se sustenta su oposición, el asunto se resolverá por los trámites del proceso verbal sumario y el juez dictará auto citando a la audiencia del artículo 392 previo traslado al demandante por cinco (5) días para que pida pruebas adicionales.

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

PARÁGRAFO. En este proceso no se admitirá intervención de terceros, excepciones previas reconvención, el emplazamiento del demandado, ni el nombramiento de curador ad litem. Podrán practicarse las medidas cautelares previstas para los demás procesos declarativos. Dictada la sentencia a favor del acreedor, proceden las medidas cautelares propias de los procesos ejecutivos.

III. LA DEMANDA

3.1.Los demandantes consideran que la disposición acusada desconoce los **derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva**.

3.2. En **primer lugar**, los accionantes analizan si existe cosa juzgada constitucional frente a la norma acusada, por cuanto la misma ha sido objeto de pronunciamientos previos por parte de esta Corporación. Mencionan que respecto del proceso monitorio, la Corte se ha pronunciado en tres oportunidades con las sentencias C-726 de 2014, C-159 de 2016 y C-095 de 2017, declarando la exequibilidad de la

norma en las dos primeras sentencias e inhibiéndose frente a los cargos de la última sentencia citada.

Según los actores, las razones por las cuales el monitorio ha sido demandado en las anteriores oportunidades, son diferentes a las que se exponen en la presente demanda, por lo que, en su criterio, no se puede establecer la existencia de una cosa juzgada constitucional.

3.3. En **segundo lugar**, el escrito de demanda procede a desarrollar el concepto del proceso monitorio, estableciendo que se trata de un procedimiento especial, que se caracteriza por dos elementos principales: la creación rápida de un título ejecutivo para el acreedor que carece del mismo y lo que denominan la "inversión del contradictorio", porque la constitución de dicho título se da cuando el acreedor presenta la demanda y el juez procede con el requerimiento de pago al demandado para que (i) asuma la deuda que se le imputa, (ii) para que guarde silencio o (iii) para que se oponga, por lo que se entiende que la iniciativa del contradictorio se pospone hasta que el demandado no manifieste su oposición frente al requerimiento efectuado.

A su vez, señalan que se trata de un proceso con una estructura atípica, pues a diferencia del declarativo, el monitorio es un proceso en el que el juez libra mandamiento de pago y si el demandado no se opone, este requerimiento se convierte en la sentencia que lo condena y, en caso de que se oponga a las pretensiones del accionante, el monitorio muta y se convierte en un contencioso de carácter sumario en el que se determina si existe o no la obligación alegada por el demandante.

Posteriormente, los demandantes se refieren al procedimiento de notificación del proceso monitorio dispuesto en el artículo 421 del CGP a partir del cual, según su criterio, **surge la controversia con incidencia constitucional frente a la interpretación sobre la manera en la que se debe comunicar al demandado sobre el mandamiento de pago librado por el juez**.

Así, los ciudadanos sostienen que, a partir de lo dispuesto en los artículos 290 y 291 del CGP, que establecen el procedimiento para la notificación personal, es posible concluir que la notificación por aviso es una manera supletiva o subsidiaria para conseguir comunicar al demandado acerca de la providencia proferida por el juez, en la medida en la que solo procede cuando no ha podido practicarse la notificación personal del auto admisorio de la demanda, del mandamiento ejecutivo y, a juicio de los accionantes, del requerimiento de pago en el proceso monitorio.

A su vez, aducen que el artículo 421 del CGP prohíbe expresamente el emplazamiento para la comunicación del mandamiento de pago al deudor en el monitorio, pero no sucede lo mismo con la notificación por aviso, por lo cual consideran que no debería entenderse excluida esta posibilidad dentro del proceso.

No obstante, los accionantes consideran que la **sentencia C-726 de 2014** proferida por esta Corporación, en la que se estudió la constitucionalidad del proceso monitorio, generó una interpretación que, a su juicio, proscribió la notificación por

aviso en este procedimiento, sin proporcionar algún argumento o explicación que permitiese establecer por qué había considerado improcedente el aviso como medio subsidiario para notificar el requerimiento de pago en el monitorio. Consideran que, en su momento, la Corte no dimensionó las consecuencias de su decisión frente a la proscripción del aviso, la cual sostuvo en la posterior **sentencia C-159 de 2016**.

En este orden de ideas, los ciudadanos sustentan que, a partir de la interpretación del alto tribunal constitucional respecto de la notificación personal como único medio de comunicación al demandado en el proceso monitorio, actualmente se tiene que en los procesos que se adelantan ante los jueces civiles municipales, promiscuos municipales o municipales de pequeñas causas y de competencia múltiple en Colombia, **está proscrita la posibilidad de notificar a los deudores demandados por aviso**, en la medida en la que la notificación personal es la única procedente de conformidad con lo expuesto por la Corte. Además, consideran que, a partir del artículo 291 del CGP, se entiende que la normativa procesal consagra, avala y respalda la notificación por aviso como subsidiaria de la notificación personal, por lo que la mencionada prohibición es fundamentalmente jurisprudencial y no legal.

3.3. **En tercer lugar**, los accionantes plantean **por qué es problemático que la notificación por aviso haya sido prohibida, si se tiene en cuenta que la notificación personal es la primera que hay que agotar en el marco de la mayoría de los procesos civiles**. Pues bien, a juicio de los demandantes, la principal dificultad se presenta en los casos en los que el demandado no comparece al juzgado, tras haber sido enviada la comunicación para que se notifique personalmente ante la justicia. En ese sentido, afirman que la interpretación de la norma demandada, según la cual se prohíbe el aviso en el proceso monitorio, perjudica el avance del proceso y tendrá la potencialidad de paralizarlo de manera indefinida, pues según ellos no existe otra forma de notificar el requerimiento de pago, y hasta que dicho trámite no se surta, será imposible continuar adelantando el proceso.

Así, indican que el proceso monitorio podrá quedar a merced de la voluntad esquiva del demandado que no estuvo interesado en notificarse personalmente o que no pudo hacerlo, por lo que el demandante no tendrá otra manera de lograr el pago del crédito que se le debe por los cauces del monitorio, teniendo que acudir a los procesos ordinarios para poder materializar sus pretensiones. Por lo anterior, concluyen que la prohibición de la notificación por aviso del requerimiento de pago en el monitorio implica una afectación a los intereses del demandante, adicional al desgaste y el derroche de la actividad jurisdiccional para los juzgados que se ven involucrados en esta situación.

Por este motivo, con el propósito de verificar los efectos reales de la prohibición del aviso en el proceso monitorio, los demandantes, por intermedio de la universidad en la que adelantan una investigación al respecto, realizaron una encuesta a los juzgados civiles municipales, civiles del circuito y municipales de pequeñas causas y de competencia múltiple de la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander. En total, realizaron encuesta a 16 despachos, para poder determinar la efectividad del régimen de notificaciones consagrado en el CGP para los procesos contenciosos, los ejecutivos y el monitorio, con los siguientes objetivos:

1. Determinar el grado de eficacia de la notificación personal y por aviso en los procesos declarativos y ejecutivos de la jurisdicción ordinaria civil colombiana.
2. Comprobar qué medio de notificación resulta más efectivo a la hora de poner en conocimiento del demandado el auto que admite la demanda, el que libra el mandamiento de pago o el requerimiento de pago, en la jurisdicción ordinaria civil colombiana.
3. Establecer si en los recientes procesos monitorios adelantados ante dichos despachos, la prohibición de la notificación por aviso ha obstaculizado la continuidad de los mismos en la jurisdicción ordinaria civil colombiana.

A partir de los resultados a los cuales llegaron los accionantes a partir de las encuestas realizadas, y con base en los objetivos antes citados, concluyeron que en el curso de los procesos declarativos y ejecutivos adelantados por los juzgados civiles municipales y del circuito, la notificación que resulta más efectiva es indudablemente el aviso, dado que es el medio más elegido por los demandados para conocer el auto que admite la demanda o que libra el mandamiento de pago. Por ese motivo, adujeron que la mayoría de los encuestados estuvo de acuerdo en afirmar que una prohibición hipotética del aviso en el curso de estos procesos, conllevaría a una obvia obstaculización de los mismos. A su vez, señalaron que la mayoría de los encuestados no ponía en práctica la notificación por aviso en el proceso monitorio por la prohibición que se desprendía de las sentencias de la Corte Constitucional, y que por esta misma razón consideraron que una cantidad considerable de los procesos monitorios adelantados en estos juzgados se han visto paralizados por la falta de comparecencia del acreedor demandado.

Así las cosas, los demandantes consideraron que la hipótesis planteada por ellos en la demanda es cierta, esto es, que la prohibición de la notificación por aviso sí es un obstáculo que le resta efectividad al proceso monitorio consagrado en el estatuto procesal colombiano. Esta circunstancia tiene, en su criterio, una incidencia directa en la eficacia del derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, puesto que eliminar la posibilidad de utilizar la notificación por aviso, deja la exigibilidad judicial de la obligación en manos del demandado, puesto bastará que se niegue a notificarse personalmente para que el proceso no pueda continuarse. Bajo esta circunstancia, la norma demandada y la manera como ha sido comprendida por la jurisprudencia, configura una barrera desproporcionada para el acceso del demandante al sistema de justicia, tratándose de obligaciones dinerarias que no consten en título ejecutivo.

Adicionalmente, para sustentar empíricamente este argumento, aducen que dicha barrera es identificable en la práctica procesal en el país que fue recolectada y mostrada gracias a la información obtenida por parte de los juzgados civiles de la ciudad de Cúcuta.

3.4.En **cuarto lugar,** los accionantes se refirieron directamente a las razones por las que consideran vulnerado **el derecho de acceso a la administración de justicia**. Según ellos, esta garantía propende por la existencia de canales y vías jurisdiccionales efectivas que le permitan a las personas resolver sus controversias,

considerando que este derecho no se agota con la mera existencia de tales medios judiciales, sino que exige que los mismos sean diseñados de manera tal que puedan adelantarse y terminarse efectivamente y en términos cortos.

Por lo tanto, afirman que resulta claro que ante la imposibilidad de notificar por aviso el requerimiento de pago al demandado en el proceso monitorio, se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia a la parte accionante, pues si bien existe esta vía jurisdiccional que, en principio, no contiene ninguna barrera para su acceso, el procedimiento judicial no resulta idóneo en la medida en la que puede verse obstaculizado indefinidamente ante la incomparecencia del deudor.

Además, en relación con el derecho de acceso a la administración de justicia, encuentran que la proscripción del aviso en el proceso monitorio también genera una vulneración al derecho a la **tutela judicial efectiva**. En palabras de los accionantes, este derecho se traduce en la posibilidad que tiene toda persona de acudir a jueces imparciales, a un proceso equitativo que tenga una duración razonable de tiempo, a una sentencia que resuelva la controversia y a la garantía de poder ejecutar a la misma. Es por ello que, en su criterio, esta garantía se transgrede, por cuanto la prohibición del aviso genera un enorme obstáculo que impide la normal continuidad del proceso monitorio, que aleja paulatinamente al demandante de la protección de su crédito.

En efecto, explican que la intención del Legislador colombiano al adoptar el proceso monitorio en el Código General del Proceso, haciendo uso de su capacidad de configuración normativa, fue la de prescindir de trámites y consagrar un mecanismo judicial de estructura atípica, con el fin de administrar justicia en tiempos más cortos. En contraste, aducen que la interpretación de excluir el aviso en el monitorio puede entrabar de manera indefinida y sin justificación la terminación normal del proceso, haciéndolo inoperante y obligando al demandante a escoger otra vías jurisdiccionales más dispendiosas y demoradas para lograr su cometido.

3.5.En **cuarto lugar**, los demandantes argumentaron que la prohibición de este medio de comunicación de la providencia judicial en el proceso monitorio trae consigo un sacrificio de los fines del proceso. Por lo anterior, realizaron un análisis de la línea jurisprudencial de esta Corporación, respecto de la importancia que revisten los diversos medios de notificación supletivos y subsidiarios en distintos tipos de procesos judiciales y sobre todo el civil, por lo que consideraron que la Corte, a través de la interpretación que limita la notificación por aviso en el proceso monitorio, contrarió su jurisprudencia y se obstaculizó de manera indefinida e injustificada el proceso hasta que no se logre la notificación personal del demandado.

Además, advirtieron que, en su criterio, es imposible alegar una vulneración a los derechos del demandado por el hecho de que el aviso sea procedente en el proceso monitorio, ya que se dijo en reiteradas oportunidades que las solemnidades dispuestas por el Legislador para llevarla a cabo, permiten confiar en su validez y en el cumplimiento del objetivo que esta tiene dentro del proceso, que es el de poner en conocimiento del demandado el contenido de una providencia judicial, quedando también resguardado por los recursos que le otorga la ley para defender sus intereses

cuando considere que ese acto de comunicación no se ha consumado en debida forma.

3.6.Finalmente, se realizó un análisis comparativo de la notificación en el proceso monitorio, particularmente con los ordenamientos jurídicos de Alemania, Francia, Italia, España, Costa Rica, Honduras, Venezuela, Perú, Ecuador, Brasil y Argentina, en las que, según los actores, no se restringe la comunicación del requerimiento o mandamiento de pago a un solo tipo de notificación y menos aún a uno que implique obligatoriamente la comparecencia física del demandado en las instalaciones del juzgado, ya que en muchos de los casos esa diligencia se lleva a cabo en el domicilio de este, e incluso, en algunos eventos procede la notificación mediante edictos.

Así, a juicio de los actores, la norma acusada implica un grave perjuicio para el proceso monitorio pues afecta su continuidad, por lo que consideran que el artículo 421 (parcial) del CGP vulnera los derechos y garantías del demandante y los derechos de acceso a la administración de justicia y tutela jurisdiccional efectiva, consagrados en el artículo 229 de la Constitución Política.

Por lo anterior, solicitan que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del inciso segundo del artículo 421 de la Ley 1564 de 2012 o Código General del Proceso, que dicta que "el auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se notificará personalmente al deudor", en el entendido de que cuando no pueda llevarse a cabo la notificación personal del demandado de acuerdo con el artículo 291 del CGP, según sea el caso, sea procedente subsidiariamente la notificación por aviso consagrada en el artículo 292 del CGP, ya que esta interpretación de la norma impide que el proceso sea obstaculizado indefinidamente y se vulneren los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia y a la tutela jurisdiccional efectiva.

IV. INTERVENCIONES

4.1.Universidad Externado de Colombia

El Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia[2] solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 421 (parcial) del CGP, por considerar que el mismo se ajusta a la Carta Política. No obstante, precisó el interviniente que es necesario especificar la interpretación de la Corte Constitucional en el sentido de determinar que la notificación por aviso no está excluida en el proceso monitorio.

Así, manifiesta el escrito de intervención que a partir de las sentencias C-726 de 2014 y C-159 de 2016 de esta Corporación, en las que se evaluó la constitucionalidad del artículo 421 citado, algunos jueces interpretan la norma de forma tal que el proceso monitorio prescinde de mecanismos de notificación diferentes a la notificación personal y no permiten la notificación por aviso del mandamiento de pago al demandado. Considera que esta interpretación, además de ser contraria al estatuto procesal, genera dificultades en la tramitación de los

[2] Folios 87-100. La intervención fue radicada el 14 de noviembre de 2017, y es suscrita por Ulises Canosa Suárez, profesor del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia.

procesos monitorios de todo el país, perjudicando a quienes buscan poner en marcha este proceso novedoso.

Por lo tanto, la Universidad consideró que el artículo 421 del CGP, que obliga a que en el proceso monitorio se notifique personalmente al demandado del mandamiento de pago, debe declararse exequible por parte de la Corte Constitucional, precisando en la sentencia que dicha notificación se sujetará a lo dispuesto en el artículo 291 del Código General del Proceso, que regula el mecanismo de la notificación personal, el cual establece que "*cuando el citado no comparezca dentro de la oportunidad señalada, el interesado procederá a practicar la notificación por aviso*"[3].

Según el interviniente, varias razones demuestran que la notificación por aviso es procedente en todos los procesos declarativos o ejecutivos para comunicar al demandado del auto admisorio o del mandamiento de pago. En la interpretación de la Universidad Externado de Colombia, esta misma posibilidad se extiende al proceso monitorio, que es un proceso declarativo especial, en el que la notificación por aviso "*como forma de notificación personal, es viable para comunicar el requerimiento de pago*"[4].

Observa el escrito de intervención, que la misma redacción que fue utilizada para la notificación en el proceso monitorio, se empleó en múltiples normas y otros casos en los que se debe realizar la notificación personal, sin excluir el aviso. Así, el interviniente señaló que en el caso del llamamiento en garantía, la reforma de la demanda, la práctica de pruebas extra procesales, los procesos divisorios, las diferencias entre administrador y copropietarios, la citación de acreedores en el proceso especial para la efectividad de la garantía real y el proceso de sucesión, entre otros, se debe adelantar la notificación personal. De acuerdo con la institución educativa, en ninguno de estos eventos se excluye la posibilidad del aviso, ya que funciona como "**una forma de notificación personal ampliada**" (subrayas fuera del texto original).

En este sentido, argumentó que la notificación por aviso está intrínsecamente ligada a la notificación personal, por cuanto constituye un mecanismo supletorio para perfeccionarla. Adicionalmente, señala que el aviso no sólo tiene pleno valor como mecanismo idóneo para que el demandante impulse su proceso en el evento en el que el demandado no haya comparecido tras ser citado en su residencia o lugar de trabajo, sino que también constituye un derecho legítimo del demandado de escoger si decide concurrir personalmente o prefiere ser notificado por aviso.

Adicionalmente, la institución educativa consideró que no sólo procede la notificación personal o por aviso en el proceso monitorio, pues también procedería la notificación por conducta concluyente que, de conformidad con el artículo 201 del CGP, que surte los mismos efectos que la notificación personal. Asimismo, señaló que el artículo 91 del estatuto procesal colombiano autoriza de manera expresa a que la demanda sea notificada por conducta concluyente, por aviso o mediante comisionado. Con todo, el interviniente argumenta que es irrefutable que

[3] Numeral 6º del Artículo 291 del Código General del Proceso.
[4] Folio 88. Escrito de intervención de la Universidad Externado de Colombia.

el código autoriza, permite y obliga a efectuar la notificación por aviso del auto admisorio de la demanda, sin que el proceso monitorio sea una excepción, por cuanto el artículo 421 del CGP no contiene ninguna prohibición al respecto.

Por otro lado, se aclaró en el escrito de intervención que en el proceso monitorio, la única forma de notificación que se proscribe, de manera expresa, es el emplazamiento, pero que dicha prohibición no se extiende a la notificación por aviso, ni a la notificación por conducta concluyente.

Finalmente, destacó que el estudio comparado realizado por los estudiantes investigadores que interpusieron la demanda logró acreditar que en distintos ordenamientos jurídicos se puede realizar la notificación al deudor del proceso monitorio, por medio de mecanismos distintos a la comparecencia personal del demandado. Más aún, el interviniente destacó lo dispuesto en el Reglamento No. 1896 de 2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, en el que se prevé que en el proceso monitorio se puede acudir a la notificación vía servicio postal, correo electrónico, entre otras; sin ceñirse únicamente a la notificación personal.

Por lo tanto, concluyó que la Corte Constitucional debe declarar exequible la norma, en el entendido que el CGP no excluye la notificación por aviso en el proceso. Lo anterior por cuanto considera que dicha exclusión ha generado dificultades en la tramitación de estos procesos en el país, lo cual contaría la intención del legislador al introducir esta figura en la Ley 1564 de 2012, para facilitar el acceso a la justicia de quienes no documentan los derechos a su favor mediante títulos ejecutivos.

4.2.Instituto Colombiano de Derecho Procesal

La doctora Magda Isabel Quintero Pérez, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, designada para elaborar la intervención solicitada por esta Corporación en nombre de la entidad interviniente[5], solicita se declare la **CONSTITUCIONALIDAD** de la disposición acusada, en el entendido que se interprete que procederá igualmente la notificación por aviso en el proceso monitorio, conforme al trámite previsto en el artículo 291 del CGP:

Al igual que los demandantes, el Instituto considera que la interpretación dada en las sentencias C-726 de 2014 y C-159 de 2016, en las cuales se circunscribe la notificación del demandado en el proceso monitorio solamente a la personal, constituye una limitación a la efectividad del mismo, puesto que niega la posibilidad de notificar al demandado por aviso, aun cuando este mecanismo de comunicación garantiza, al igual que la personal, el ejercicio de defensa del demandado.

Además, considera que, de conformidad con el artículo 11 del CGP, las normas del código se deben interpretar de tal manera que permitan garantizar los derechos sustanciales, el debido proceso, la igualdad entre las partes y otras garantías constitucionales; por lo que considera que el artículo 421 de dicha normativa debe interpretarse de forma que permita la notificación por aviso en el proceso monitorio, en los casos en los que no se logre la notificación personal. Esto permite

[5] Folios 119-122. La intervención fue radicada el 30 de noviembre de 2017 y suscrita por Magda Isabel Quintero Pérez.

salvaguardar la publicidad de la decisión judicial, el acceso a la justicia, el derecho de defensa del demandado y la efectividad del derecho que reclama el demandante.

Por otro lado, la interviniente estima que la estructura del trámite de la notificación personal establecida en el artículo 291 del CGP señala que, cuando el demandado no comparezca al juzgado tras haber recibido la comunicación en su lugar de residencia o trabajo, se procederá con el trámite del aviso. Dicho mecanismo, según el escrito de intervención, no está proscrito para el proceso monitorio, y permite la integración del contradictorio de forma idónea y transparente, así como la publicidad del proceso.

A su vez, señaló que, de conformidad con la sentencia C-728 de 2004, la vinculación al proceso a través de la notificación personal o por aviso, también depende de la voluntad del demandado para decidir en cuál de esos dos momentos puede acudir al proceso. En ese sentido, si bien la personal es la manera preferente de notificación al demandado, lo cierto es que no es la única manera de poner en conocimiento de la parte demandada acerca del proceso.

Así las cosas, concluye que la expresión "*y se notificará personalmente al deudor*" contenida en el inciso segundo del artículo 421 del CGP debe ser declarada exequible, siempre y cuando se dé la interpretación según la cual también procederá la notificación por aviso conforme a lo dispuesto en dicho código.

4.3. Consejo Superior de la Judicatura

A través de escrito suscrito por una funcionaria de esa Corporación[6], el Consejo Superior de la Judicatura rindió concepto en relación con la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, en el cual si bien no hace una solicitud concreta a la Corte, formula los siguientes argumentos.

En **primer lugar**, el Consejo se refirió al cargo frente a la supuesta violación del derecho a la igualdad por parte de la norma demandada, el cual no será resumido por la Corte en la medida en la que dicho cargo fue rechazado por la Corte en el auto que admitió la subsanación de la demanda.

En **segundo lugar**, consideró que los jueces, dentro de su potestad jurisdiccional, son los encargados de aplicar a las normas tanto sustantivas como procedimentales, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 228 y 230 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 5 de la Ley 270 de 1996. Con todo, este argumento no fue desarrollado en la intervención.

Por otro lado, señaló que en el proceso monitorio, en aplicación del artículo 306 del CGP, si el deudor es notificado personalmente y no comparece, el juez podrá continuar con la ejecución. Luego, no hay violación de los derechos a la tutela judicial efectiva y de acceso a la justicia.

---

[6] Folios 123-124. La intervención fue radicada el 4 de diciembre de 2017 y suscrita por Leonor Cristina Padilla Godín.

Finalmente, el escrito de intervención mencionó que, de conformidad con los principios de efecto útil de las normas, de interpretación sistemática y el derecho fundamental de acceso a la justicia, en caso de que no se pueda notificar personalmente al demandado en el proceso monitorio, se podría recurrir a la notificación por aviso consagrada en el artículo 292 del CGP. En efecto, consideró que, de lo contrario, dicha institución se convertiría completamente inocua y limitaría el derecho de acción del demandante en este tipo de procesos.

4.4.Universidad de Antioquia

La Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia, a través del Semillero de Derecho Procesal[7], interviene en este proceso con el fin de que se declare la **EXEQUIBILIDAD** simple de la norma demandada.

En primer lugar, considera que el acceso a la administración de justicia es un derecho cuyo carácter fundamental ha sido reconocido por la jurisprudencia y que deviene en una garantía para los ciudadanos, que comporta la posibilidad de acudir ante un juez para que defina o ponga fin a un conflicto o controversia, por lo cual se deduce que se encuentra ligado al derecho al debido proceso y hace parte esencial del mismo.

Ahora bien, la Universidad indicó que la raigambre fundamental del derecho de acceso a la justicia no implica que se trate de un derecho de carácter absoluto, pues ha sido reconocido "*de configuración legal*", por lo que es competencia del Legislador desarrollarlo en el marco de su libre potestad configurativa. Sin embargo, aclaró que esta facultad de regular dicho derecho no debe sobrepasar los límites máximos establecidos, ni debe convertirse en una medida excesiva que no se justifique desde ningún punto de vista, impidiendo el acceso de los ciudadanos a los mecanismos procesales.

En segundo lugar, en lo que respecta a la supuesta violación del derecho de acceso a la administración de justicia por parte del artículo 421 (parcial) del CGP, el interviniente sostiene que la forma de notificación prevista por la norma acusada, que debe llevarse a cabo de forma personal, no necesariamente afecta el contenido del derecho establecido en el artículo 229 de la Constitución, por cuanto (i) se encuentra dentro la potestad de configuración normativa del Legislador y (ii) ello no impide que el demandante puede utilizar otro proceso que sí permita otros tipos de notificación, en caso de no poder realizarla exitosamente en el proceso monitorio.

Así, afirma la Universidad que se estaría ante una situación diferente si el legislador establece que en todos los procesos civiles se debe surtir la notificación de la parte demandada de manera personal, lo cual implicaría una grave afectación a dichos procesos. En paralelo, y dada la naturaleza especial del proceso monitorio, se justifica que la regla de notificación para el monitorio sea de manera personal únicamente, como excepción a la regla general, si se tiene en cuenta que se trata de un proceso especial.

---

[7] Folios 125-139. La intervención es presentada el 14 de diciembre de 2017 y suscrita por Luquegi Gil Neira, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

En este sentido, considera que el hecho de que el Legislador haya establecido que en los procesos monitorios solo procederá la notificación personal, se debe a una decisión sociopolítica, y no a una medida desproporcionada de la regulación. Lo anterior por cuanto ello supone que, en caso de no poder notificar el auto que decreta el mandamiento de pago, el demandante podrá acudir a otros mecanismos procesales para hacer efectivo su derecho, tales como el proceso verbal sumario.

En tercer lugar, el escrito de intervención desarrolló un argumento alrededor de la importancia de los actos de comunicación, particularmente en los procesos judiciales, y más aún, en lo que respecta a la primera comunicación por medio de la cual se pone en conocimiento del demandado acerca de la existencia del proceso, como garantía de los derecho a la defensa y de contradicción. Así, consideró que la notificación es un presupuesto necesario para el ejercicio de los mencionados derechos, pues constituye la oportunidad del demandado de ejercerlos.

A su vez, menciona que existen en el ordenamiento jurídico colombiano muchas formas de notificación, aunque alude que tratándose del auto admisorio de la demanda, en principio se debe notificar personalmente, pues se trata de la forma más garantista frente a los derechos del demandado. No obstante lo anterior, dice que también se permiten, en algunos casos, otras formas de notificación del auto admisorio, pese a la reducción que esto significa para los derechos de defensa y de contradicción, en la medida en la que el demandante también tiene derecho a la tutela judicial efectiva, es decir, que las controversias suscitadas sean resueltas de fondo y sus derechos se puedan materializar.

En cuarto lugar, la Universidad de Antioquia procede a analizar la naturaleza del proceso monitorio, estableciendo que se trata de un proceso declarativo especial, puesto que es un declarativo con la virtualidad de ser ejecutivo, en el cual se tiene como finalidad la ejecución o declaración de una obligación dineraria de naturaleza contractual y de mínima cuantía. Así, para que el proceso termine en la ejecución de la deuda, debe suceder que el demandado que haya sido requerido en pago no presente oposición total a las pretensiones y, de ser parcial, se deberá surtir, en lo opuesto parcialmente, el proceso declarativo con trámite verbal sumario. En caso de que no haya oposición y en lo aceptado parcialmente por el demandado, se procederá con la ejecución coactiva, aplicando de forma automática el artículo 306 del CGP.

Frente a lo anterior, el interviniente consideró necesario determinar por qué en los procesos declarativos, diferentes al monitorio, y en los procesos ejecutivos, se permite la notificación por aviso. En este aspecto, consideró que el proceso ejecutivo, en comparación con el proceso declarativo, resulta más gravoso para el demandante, dado que es de la esencia del ejecutivo el uso de la coacción para el pago de las obligaciones, lo cual puede materializar en un embargo o secuestro de los bienes. Ahora, estas medidas coactivas encuentran justificación en la certeza del derecho a ejecutar, que se predica de la existencia del título ejecutivo. A su vez, señaló que la notificación por aviso tiene sentido en los procesos declarativos diferentes al monitorio porque, a pesar de que significa una reducción del derecho de defensa y de contradicción, este tipo de procesos no tienen la virtualidad de lograr una ejecución forzosa.

Por lo tanto, el escrito de intervención argumentó que el proceso monitorio tiene la virtualidad de resultar tan gravoso como un proceso ejecutivo, pues se puede incoar a pesar de la ausencia de título ejecutivo, esto es, sin la certeza sobre el derecho en cabeza del demandante. Es por ello que, en consonancia con los derechos del demandado, resulta razonable y proporcionado que estos se protejan de forma más rigurosa en el proceso monitorio y que, por ende, proceda únicamente la notificación personal del auto que requiere el pago, como la manera más garantista frente a los derechos del demandado. Concluye entonces que la prohibición contenida en el artículo 421 del CGP frente a las otras formas de notificación diferentes a la personal, constituye una garantía al debido proceso y a los derechos de defensa y contradicción, por lo que cuenta con una verdadera legitimación constitucional. Precisamente, por esta razón es que la norma demandada prohíbe expresamente el emplazamiento del demandado y el nombramiento de curador *ad litem* en el proceso monitorio.

En quinto lugar, el interviniente analizó en su argumentación si la prohibición de la notificación por aviso implica o no la ineficacia del proceso monitorio. Ante esto, señaló que si bien, como lo exponen los demandados, pueden tener cifras que argumenten lo contrario, considera que "*la estructura del proceso monitorio se vería seriamente transformada si existiera la notificación por aviso en el sentido que sería una forma de ralentizar este procedimiento*"[8]. A su vez, consideró que para mejorar las posibilidades de lograr la notificación personal, es necesario tener en cuenta que el parágrafo 1º del artículo 291 del CGP dispone la posibilidad de notificar personalmente a través de un empleado del juzgado, lo cual le puede dar un nuevo impulso al proceso monitorio.

Así las cosas, el interviniente concluyó que no se encuentra ninguna duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, por cuanto la notificación del demandado en el proceso monitorio ha sido restringida al supuesto más garantista que contiene el ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta la naturaleza especial del proceso monitorio y la desventaja en la que se encuentra la parte demandada, por lo que es natural que la comunicación sobre el auto que requiere el pago se realice únicamente de manera personal.

Finalmente, la universidad considera que no se configura la cosa juzgada constitucional con respecto a la norma demandada, pues a pesar de que existen pronunciamientos de esta Corporación al respecto, no se advierte que sobre la misma existan reglas definidas de interpretación. Así, arguyó que respecto de las providencias C-159 de 2916 y C-095 de 2017 no existe cosa juzgada, y que frente a la sentencia C-726 de 2016, sólo podría alegarse una cosa juzgada aparente.

4.5. Ministerio de Justicia y del Derecho

A través de escrito suscrito por el Director de la Dirección de Desarrollo de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico de la entidad[9], el Ministerio de

[8] Folio 134. Escrito de intervención de la Universidad de Antioquia.
[9] Folios 182-191. La intervención fue presentada el 8 de agosto de 2018 y suscrita por Néstor Santiago Arévalo Barrero.

Justicia y del Derecho solicita a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma acusada.

En primera medida, el Ministerio consideró que la sentencia C-726 de 2014 efectuó un estudio completo del proceso monitorio, que aporta los elementos relevantes para dar respuesta a los cuestionamientos de constitucionalidad presentados por los demandantes en la acción de la referencia. Así, planteó que el cargo formulado respecto a la vulneración de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva surgen de la falta de comprensión de la naturaleza especial del proceso monitorio, como un proceso novedoso, aplicable a casos concretos y que no pretende sustituir los procesos declarativos y ejecutivos, aun cuando comparten ciertas características.

Por lo anterior, el interviniente procedió a señalar los apartes de la sentencia que ofrecen razones para solicitar la constitucionalidad de la norma demandada. Principalmente, se refirió a los apartes en los que esta Corporación conceptualizó sobre (i) la naturaleza jurídica del proceso monitorio, como un proceso rápido y de fácil acceso, (ii) la finalidad del proceso monitorio, orientada a garantizar que las transacciones dinerarias informalmente celebradas por los ciudadanos cuenten con una resolución pronta y sin dilaciones injustificadas, y (iii) la notificación personal como único medio de comunicación de la demanda al demandado, resaltando la doble naturaleza del requerimiento que hace el juez, pues constituye a la vez notificación y mandamiento de pago.

Así, en criterio del Ministerio, no se vulneran los derechos de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, pues el legislador, en su amplio margen de configuración, decidió establecer la notificación personal como la única viable para dar a conocer la demanda al accionado, pues constituye una garantía al debido proceso del demandado. Lo anterior por cuanto consideró que el pronunciamiento del demandado sobre el mandamiento de pago en el proceso monitorio es un requisito ineludible para que pueda seguir su curso, ya que no se debería poder configurar un título ejecutivo sin su conocimiento.

En segunda medida, precisó que, aun cuando existan casos concretos en los que la imposibilidad de notificar personalmente al deudor no permita la conducencia de las pretensiones del actor, este último mantiene abierto el acceso a la administración de justicia y vigente la potencialidad de la tutela judicial efectiva, a través de otras vías procesales idóneas que le permitan constituir un título ejecutivo frente al deudor y viabilicen su cobro coactivo por vía judicial. A su vez, indica que a pesar de que el proceso monitorio se vea frustrado porque resulta imposible lograr la notificación personal del demandado, esto no conlleva a una denegación de acceso a la administración justicia para el actor, pues el solo hecho de que el juez haya librado el auto de requerimiento de pago, demuestra que el demandante tuvo acceso a la jurisdicción.

Finalmente, aduce que si el proceso monitorio se detiene por no haber podido notificar personalmente al deudor, es claro que se debe a que (i) el demandante no haya cumplido con el deber que le impone el artículo 420 del CGP o (ii) el demandado, por causa justificada o no, ha evadido el requerimiento de pago. Así,

considera que ante estos eventos, la administración de justicia mantiene plenamente vigente su efectividad potencial, solo que deberá realizarse por otras vías.

En otras palabras, el Ministerio considera que cuando se frustra el avance del monitorio por falta de notificación personal del demandante, el acreedor no se ve cercenado en su derecho a la administración de justicia, ni a la tutela judicial efectiva, pues puede replantear su estrategia judicial y acudir a otras vías, como el proceso ordinario declarativo, que le permita obtener un título ejecutivo en contra del deudor o si ya cuenta con éste, iniciar el proceso ejecutivo para lograr el cobro coactivo.

4.6.Universidad Libre de Colombia

La Universidad Libre de Colombia[10], a través del Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho y un docente del Área de Derecho Procesal de la misma Facultad, presentó escrito de intervención para solicitar la declaración de **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada.

De acuerdo con el Observatorio, la acción pública de inconstitucionalidad no es el instrumento idóneo para suplir las falencias interpretativas de los jueces de la República. Sin perjuicio de lo anterior, consideran que sí resultaría importante un pronunciamiento de la Corte respecto a la conducta evidenciada por los demandantes frente a la forma como se ha venido entendiendo el acto procesal de comunicación en el proceso monitorio, en beneficio de la tutela judicial efectiva.

Así, advierte el interviniente que la demanda se fundamenta en una interpretación errónea del artículo 421 del CGP, la cual ha sido acogida, según la demanda, por varios administradores de justicia, al no entregarle una interpretación sistemática a esa norma con el artículo 291 del estatuto procesal, lo cual impide que proceda la notificación por aviso en el proceso monitorio y genera una evidente vulneración a la tutela judicial efectiva y al acceso a la administración de justicia.

Por lo tanto, considera que si se diera una interpretación sistemática del artículo 421 con el artículo 291 del CGP, se llegaría a la conclusión correcta de que procede la notificación por aviso si no se logra la notificación personal del demandado en el proceso monitorio, dado que la norma que regula esta institución procesal no prohíbe de manera expresa la notificación personal.

4.7.Intervenciones ciudadanas

4.7.1. Intervención del ciudadano Carlos Alberto Colmenares Uribe

El ciudadano Carlos Alberto Colmenares Uribe[11] presentó escrito de intervención para que la Corte declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la norma demandada, en el entendido de que cuando no pueda llevarse a cabo la notificación

[10] Folios 192-194. La intervención es presentada el 15 de agosto de 2018 y suscrita por Jorge Kenneth Urbano Villamarín y Jorge Andrés Mora Méndez.
[11] Folios 141-145. La intervención es presentada por correo electrónico el 22 de enero de 2018 y suscrita por Carlos Alberto Colmenares Uribe.

personal en el proceso monitorio, se permita que se acuda a la notificación por aviso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 292 del CGP. Esta interpretación permitiría que el proceso no sea obstaculizado y protege los derechos constitucionales del demandante de acceso a la administración de justicia, a la tutela jurisdiccional efectiva y a la igualdad, por las siguientes razones:

En primer lugar, el interviniente procede a señalar la importancia de la notificación personal del demandado sobre la primera providencia, con fundamento en el principio de bilateralidad de la audiencia o del contradictorio. A su vez, señala que ninguna providencia producirá efectos mientras no se notifique la misma, salvo que sea autorizado por el Legislador.

Así, consideró que por la naturaleza del proceso monitorio, la notificación del requerimiento de pago constituye la columna vertebral de dicho proceso, señalando varios ejemplos del derecho comparado europeo, con los cuales busca demostrar que en torno a esta comunicación descansa la entera legitimidad de la inversión del contradictorio.

En este orden de ideas, argumenta que la notificación en el proceso monitorio constituye, desde el punto de vista constitucional, la principal garantía brindada al demandado, así como lo que permite la eficacia de dicho instrumento procesal para obtener la tutela efectiva del crédito.

En segundo lugar, y tras haber establecido la importancia de la notificación en el proceso monitorio, el escrito de intervención se refiere al procedimiento para la notificación personal y por aviso, dispuestos en los artículos 291 y 292 del CGP, respectivamente. El ciudadano concluye que, respecto de este sistema de notificaciones, la experiencia y la práctica demuestran que en la mayoría de los casos en los procesos civiles, los demandados no concurren libremente al despacho sino que esperan al aviso, lo cual constituye una alternativa para el citado. En otras palabras, el interviniente señaló que la notificación por aviso comporta una garantía para el demandado, en la medida en la que debe ir acompañada de la providencia que debe ser comunicada.

En tal virtud, señaló que el estatuto procesal colombiano actual optó por el mecanismo de la notificación personal y por aviso, con el propósito de imprimirle celeridad al proceso sin olvidar las garantías de las partes.

En tercer lugar, argumenta el interviniente que la notificación por aviso sí procede para comunicar el mandamiento de pago en el proceso monitorio, por cuanto considera que la expresión "*y se notificará personalmente al deudor*" no excluye de manera expresa la procedencia del aviso, la cual ha sido contemplada de manera supletiva por el artículo 291 del CGP.

Asimismo, señala que no existe ningún fundamento razonable para excluir la procedencia del aviso en el proceso monitorio pues, por el contrario, dicha prohibición implica el fracaso de dicha institución procesal, al permitir la obstaculización indefinida del proceso con la mera abstinencia del demandado a notificarse personalmente y contraría la experiencia en materia de notificación, por

cuanto según el interviniente, es evidente que la mayoría de los demandados en el país se notifican por aviso.

En cuarto lugar, se estableció que no resulta concebible la prohibición del aviso en el proceso monitorio con el argumento de defender las garantías del demandado. Para lo anterior, señaló el interviniente que el estatuto procesal brinda garantías en este caso, tales como (i) que el proceso de notificación deberá ceñirse estrictamente a la ritualidad dispuesta por la ley, (ii) que tanto en el aviso como en la notificación personal, dicha comunicación está revestida por los principios de buena fe y lealtad procesal, (iii) que el demandado siempre podrá alegar la nulidad por indebida notificación y (iv) que el accionado podrá participar en el proceso de ejecución de conformidad con el artículo 306 del estatuto procesal y que, de no hacerlo, tiene como último medio para alegar la protección de sus derechos el recurso de revisión.

Por lo anterior, consideró el interviniente que resulta procedente la notificación por aviso en el proceso monitorio, para lo cual reiteró la importancia de los argumentos esgrimidos por los demandantes en el escrito de demanda de inconstitucionalidad de la referencia, al considerar que la interpretación según la cual se proscribe este tipo de notificación en el monitorio ha determinado el fracaso de dicha institución procesal en el país.

4.7.2. Intervención del ciudadano Nelson Enrique Rueda Rodríguez

El ciudadano Nelson Enrique Rueda Rodríguez radicó escrito de intervención[12] para solicitar que la Corte se declare **INHIBIDA** frente a la pretensión y, en subsidio, realice la declaratoria de exequibilidad plena del mismo.

Para sustentar su solicitud, el interviniente considera que los demandantes partieron de una comprensión errónea de las sentencias C-159 de 2016 y C-726 de 2012, según las cuales los accionantes determinaron que se había interpretado de manera estricta el sentido del artículo 421 del CGP que determina la notificación personal en el proceso monitorio y, por ende, se había proscrito la notificación por aviso.

De acuerdo con lo dispuesto en el escrito de intervención, se estableció que la sentencia C-726 de 2014 es clara únicamente en establecer que en el trámite del monitorio, la notificación debe hacerse de manera personal, sin que esto signifique una prohibición expresa al uso del aviso como mecanismo complementario.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 6450, recibido el 13 de septiembre de 2018, solicita a la Corte que declare **EXEQUIBLE CONDICIONALMENTE** la frase "*se notificará personalmente al deudor*", contenida en el inciso segundo del artículo 421 CGP, en el entendido de que dicha expresión **excluye** la notificación por aviso en el proceso monitorio. Dicha solicitud se hizo con fundamento en los siguientes argumentos:

---

[12] Folios 147-155. El escrito de intervención fue radicado el 13 de marzo de 2018 y es suscrito por el señor Nelson Enrique Rueda Rodríguez.

5.1. En primer lugar, el Ministerio Público procedió a analizar si en el presente caso existe cosa juzgada constitucional sobre el asunto de la referencia. Con respecto a la identidad de norma demandada, relacionada con el proceso monitorio regulado en el estatuto procesal, identificó las siguientes sentencias: C-726 de 2014, C-159 de 2016, C-067 de 2016 y C-095 de 2017. A su vez, evidenció que en la sentencia C-726 de 2014 se demanda la misma disposición y se examina el contenido de los artículos 419 y 421 del CGP, siendo este último la norma demandada en el presente proceso.

Por su parte, determinó que no existe identidad de objeto, pues la sentencia C-726 de 2014 y la demanda no versan sobre el mismo cargo y difieren en el contenido normativo objeto de la acción, en la medida en la que el fallo mencionado analiza los cuestionamientos sobre la estructura y etapas del proceso monitorio, por considerar que vulnera los derechos a la igualdad, al debido proceso y de la defensa del demandado. En contraposición, sugiere que la presente demanda acusa la interpretación según la cual la notificación personal sea excluyente de la notificación por aviso, que la consideran contraria al derecho a la igualdad del demandante en el proceso monitorio, en comparación con los demandantes de otros procesos y sobre el desarrollo de la actividad de administrar justicia.

Ahora bien, la Procuraduría concluyó que, en la sentencia C-726 de 2014, la Corte sí se pronunció expresamente sobre la notificación personal del requerimiento de pago señalado en el artículo 421 del CGP, al establecer que el requerimiento de pago "*debe ser notificado personalmente, sin que sea posible su notificación por aviso*" y que "*en su estructura la notificación personal desempeña una función fundamental de garantía del debido proceso*". Así, según el criterio del Ministerio Público, la Corte interpretó que el inciso segundo del artículo 421 del CGP excluía la notificación por aviso para el requerimiento de pago del proceso monitorio, por lo que consideró pertinente analizar si lo interpretado por el máximo tribunal constitucional es precedente relevante o constituye cosa juzgada, por lo que se debía establecer si el argumento hace parte de la *ratio decidendi* de la referida sentencia.

5.2.En segundo lugar, como fue mencionado anteriormente, la Procuraduría General procedió a analizar si el pronunciamiento de esta Corporación frente a la exclusión de la notificación por aviso hacía parte de la *ratio decidendi* de la sentencia C-726 de 2014, por lo que identificó en el escrito los argumentos que hacían parte de la misma y se refirió expresamente a la notificación personal al demandado en el proceso monitorio.

Sobre el particular, el Ministerio Público refirió que la Corte Constitucional había determinado que en el proceso monitorio, la integración del contradictorio es constitucionalmente imperativa, ya que a diferencia del proceso declarativo ordinario, en el proceso monitorio se invierte el procedimiento y la carga de la prueba. Lo anterior por cuanto desde el inicio del procedimiento se plantea la posibilidad de proferir la sentencia, la cual depende de la no comparecencia del deudor notificado, y es el demandado a quien le corresponde desvirtuar la existencia de la obligación, circunstancia de la que se desprende que se deba asegurar que efectivamente conoce de la existencia del proceso en su contra y, por ende, de la obligación que se reclama a su cargo.

Entonces, consideró que es evidente que una de las razones que motivó la decisión de exequibilidad de la norma que regula el proceso monitorio, fue la existencia de la garantía de la notificación personal del demandado con respecto al requerimiento de pago, precisamente por encontrar que éste es un requisito obligatorio para el respeto del derecho de defensa del demandado y por considerar que el legislador se encuentra sujeto al respeto de los principios y valores constitucionales, entre ellos, el del debido proceso.

Por lo tanto, el Ministerio Público estableció **que la exclusión de la notificación por aviso fue uno de los elementos que justificó la exequibilidad del proceso monitorio** y, por tal motivo, hace parte de la *ratio decidendi* de la sentencia C-726 de 2014, por lo que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional. Es por ello que consideró que la Corte debe atenerse a lo decidido en dicha oportunidad, aunque señaló que el juicio sobre la expresión "*se notificará personalmente al deudor*" fue implícito, pues no se expresó en la parte resolutiva de dicha sentencia.

En consecuencia, solicitó que se declare la **exequibilidad condicionada**, en el sentido de que la mencionada expresión **excluye** la notificación por aviso en el proceso monitorio.

5.3. En tercer lugar, la Procuraduría General se refirió a la aplicación del juicio de igualdad en el presente caso. No obstante, dicha argumentación no será resumida por cuanto este cargo fue rechazado en auto del 26 de octubre de 2017 de la Magistrada ponente y no se interpuso recurso de súplica.

5.4. Finalmente, la intervención del Ministerio Público **señaló que no se evidencia la violación de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva,** por cuanto el demandante que pretenda el reconocimiento de un crédito, cuenta con un proceso ordinario para que en la misma jurisdicción, se declare la existencia de la obligación en su favor y a cargo del deudor y se constituya el título ejecutivo, dentro del cual tiene todas las garantías y puede dar aplicación de las formas de notificación subsidiaria, con las mismas consecuencias jurídicas del proceso monitorio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de una expresión contenida en el artículo 421 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, "*[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley de la República.

Consideraciones previas

Aptitud sustantiva de la demanda en relación con el cargo propuesto

2. Uno de los ciudadanos intervinientes considera que la Corte debe adoptar un fallo inhibitorio, debido a que la interpretación que plantean los demandantes de la norma acusada no se deriva de esa disposición, incluso con base en la comprensión que de la misma hizo la **sentencia C-726 de 2014**[13]. Esto debido a que del hecho de que la norma prevea que la notificación al demandado deba hacerse de manera personal, no se sigue que esté proscrita la notificación por aviso.

De manera preliminar, la Corte encuentra que el cuestionamiento del interviniente está dirigido, en realidad, a un asunto de fondo que excede el análisis propio de la admisibilidad de la demanda. En efecto, la censura no está sustentada en aspectos argumentativos del libelo, sino en consideraciones sustantivas sobre el problema jurídico planteado.

Con todo, la Sala también advierte que la demanda cumple con los requisitos identificados por la jurisprudencia constitucional para la aptitud del cargo. La acusación es **cierta**, puesto que efectivamente el artículo 421 del CGP sostiene que la notificación al demandado del auto que contiene el requerimiento de pago dentro del proceso monitorio será personal, restricción que es el objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad. A este respecto, se encuentra que la norma acusada, desde su literalidad, cualifica el modo de la notificación, de manera que existe soporte normativo a la conclusión que fundamenta el libelo, esto es, que la disposición demanda circunscribe la integración del contradictorio a un tipo particular y específico de notificación.

A su vez, el cargo es **claro**, puesto que se comprende con facilidad el contenido de acusación, de modo que los diferentes intervinientes y el Ministerio Público plantearon argumentos sustantivos sobre la problemática expuesta. El argumento en que se sustenta la demanda consiste en que, al limitarse la notificación al deudor a la de carácter personal, se deja la integración del contradictorio a la voluntad del demandado, restándose con ello toda eficacia al proceso monitorio y, a su vez, se configura una barrera para el acceso a la administración de justicia, la cual obra en contra del acreedor. Este razonamiento, como se observa, es plenamente comprensible y permite adelantar un estudio de fondo sobre la validez del cargo propuesto.

La acusación es **específica**, en tanto resulta plausible el argumento según el cual la proscripción de la notificación por aviso incorpora una limitación importante de los derechos de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, debido a las restricciones que para el curso del proceso se derivarían del comportamiento elusivo del demandado. Por ende, las razones propuestas por el actor no se limitan, como lo señalan algunos intervinientes, a asuntos vinculados a los inconvenientes prácticas que la norma origina al acreedor, sino que configuran un verdadero cargo de inconstitucionalidad, al vincular dichas consecuencias procesales a la eficacia de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva.

[13] M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

Finalmente, el cargo es **pertinente**, puesto que la demanda ofrece una contraposición objetiva entre el precepto legal acusado y postulados constitucionales que, incluso, son soportados en interpretaciones judiciales que dan sustento material a la versión restrictiva de la norma acusada sobre la cual los actores sustentan la acusación. De nuevo, se insiste en que la demanda compara las exigencias que impone la notificación personal al deudor, con la eficacia del proceso monitorio y, con ellos, de los derechos fundamentales invocados.

En consecuencia, la Corte concluye que están cumplidas las condiciones argumentativas para que pueda adoptarse una decisión de fondo sobre la constitucionalidad del precepto acusado.

Inexistencia de cosa juzgada

3. Como lo ponen de presente los demandantes, los intervinientes y el Procurador General, en la mencionada **sentencia C-726 de 2014** la Corte declaró exequibles los artículos 419 y 421 del CGP, por los cargos analizados en esa providencia. Dichos cuestionamientos estuvieron relacionados con la presunta contradicción entre la norma que imposibilita al demandado para formular recursos contra el auto de requerimiento de pago y el derecho a la igualdad, en razón de la desventaja procesal que estaría el demandado en proceso monitorio respecto del deudor en otra clase de procesos.

Ante esta cuestión, la Corte consideró que las disposiciones demandadas eran constitucionales, al superarse un juicio débil de igualdad, propio de las medidas de procedimiento judicial. Así, se consideró que la restricción para la imposición de recursos respondía a un fin constitucionalmente legítimo, consistente en otorgar celeridad al cobro de obligaciones en dinero y de menor cuantía, a partir de un procedimiento judicial expedito como es el proceso monitorio. La medida legislativa, a su turno, se muestra adecuada para cumplir con el fin mencionado, pues concurre en dicho propósito de celeridad en la actuación judicial. Por último, no se evidenciaba la afectación desproporcionada de los derechos del deudor, en la medida en que el procedimiento en cuestión confiere oportunidad para la contradicción de lo pretendido, al punto que si se formula oposición contra el requerimiento de pago, el proceso monitorio torna en verbal sumario. Esta inexistencia de violación de los derechos del deudor se ve reforzada, además, en el hecho que el CGP exige, dentro del proceso monitorio, que (i) la notificación al demandado deba hacerse de manera personal; (ii) la obligación que se pretenda hacer valer judicial sea exigible y de mínima cuantía; y (iii) verificada la oposición del deudor al requerimiento, se deba acoger el procedimiento verbal sumario y, con ello, se revierta la inversión del contradictorio, propia de la actuación monitoria.

4. Este problema jurídico es diferente al ahora analizado, razón por la cual no existe pronunciamiento judicial que configure cosa juzgada en el presente caso. Si bien en la sentencia en comento se hace referencia a la necesidad que la notificación al deudor se haga personal, se trata de un argumento de soporte para la constitucionalidad de la exclusión de recursos contra el auto de requerimiento de pago, lo cual es una controversia constitucional diferente al cuestionamiento sobre la restricción de ese modo de notificación y la correlativa exclusión de la

notificación mediante aviso. Por lo tanto, habida cuenta la disparidad de los asuntos mencionados, la Corte está habilitada para pronunciarse sobre la demanda de la referencia.

Como se explicará en fundamentos jurídicos posteriores, a pesar que la conclusión de la Corte en la sentencia en comento se sustentó, entre otros factores, en que concurre en el caso del proceso monitorio la obligación que la notificación sea personal, de esa circunstancia no puede derivarse la existencia de cosa juzgada constitucional. Nótese que el efecto de la **sentencia C-726 de 2014** fue de cosa juzgada relativa explícita, pues en la parte resolutiva de la decisión se dejó claro que sus consecuencias se circunscribían a los cargos objeto de examen por la Corte en esa oportunidad, a partir de los cuales se demostró que la restricción realizada por el Legislador a los recursos disponibles para el demandado resultaba compatible con la Constitución. En el caso de la referencia puede incluso considerarse que la controversia es diametralmente opuesta: la presunta imposición de barreras desproporcionadas de acceso a la justicia para **el acreedor**, derivadas del hecho de un estándar exigente para la integración del contradictorio.

Aunque ambos asuntos gravitan alrededor del mismo procedimiento, para la Sala es claro que las controversias analizadas difieren tanto en los derechos constitucionales invocados como en la materia objeto de examen: mientras el primer caso hace referencia a la vulneración del derecho al debido proceso por la limitación de oportunidades de defensa para el deudor dentro del proceso monitorio, afectación descartada por la Corte, en el presente escenario el asunto versa sobre la presunta imposición de barreras para el acceso a la justicia del acreedor, derivada de condiciones del trámite monitorio que resultan más garantistas para el deudor. En estas circunstancias, no es válido afirmar la presencia de cosa juzgada constitucional.

Problema jurídico y metodología de la decisión

5. Los demandantes consideran, en buena medida sustentados en la comprensión de la disposición acusada hizo la **sentencia C-726 de 2014** y el uso que de la misma han realizado diversos jueces, que cuando el artículo 421 del CGP determina que la notificación del auto de requerimiento de pago debe hacerse personalmente, ello configura una regla especial para el proceso monitorio que excluye la notificación por aviso, a pesar que este mecanismo opera de manera supletoria a la notificación personal en otras modalidades de procedimiento, conforme lo estipula el artículo 292 del CGP. Dicha regla especial, en criterio de la demanda, vulnera los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva, pues basta que el deudor se rehúse a ser notificado personalmente para que el proceso monitorio no pueda continuarse.

Algunos de los intervinientes concuerdan con los demandantes, para lo cual exponen argumentos análogos a los que contiene el libelo y coinciden en la necesidad de adoptar un fallo de exequibilidad condicionada, que incorpore la opción de la notificación por aviso cuando no es posible la de tipo personal. Otro grupo de intervinientes considera que la norma es constitucional, pero lo hacen por motivos opuestos: de un lado, algunos advierten que el precepto demandado, una

vez se interpreta sistemáticamente con otras previsiones del CGP, no incorpora la prohibición de la notificación supletiva por aviso. De otro lado, otros intervinientes consideran que la regla especial que identifican los demandantes sí existe, pero la misma es compatible con los postulados constitucionales, en tanto (i) configura una garantía para la protección del debido proceso del deudor; y (ii) en cualquier caso, si se frustra la posibilidad de notificar personalmente al demandado, en todo caso el acreedor tiene a su disposición otras modalidades de proceso judicial a través de las cuales hacer exigible su obligación que sí permiten la notificación supletiva por aviso de la admisión de la demanda. Inclusive, el Procurador General considera que ante estas razones, la constitucionalidad de la norma acusada debe condicionarse, pero en sentido contrario a lo pretendido por los demandantes, esto es, de forma que se reitere que en el proceso monitorio no puede adelantarse la notificación por aviso ante la imposibilidad de efectuarla personalmente.

6. Con base en lo expuesto, la Corte debe resolver dos problemas jurídicos. En primer lugar, deberá determinarse si ¿de la disposición demandada se sigue la norma restrictiva sobre la cual se sustenta el cargo propuesto? En segundo término y en caso que la respuesta al anterior asunto sea afirmativa, la Sala deberá determinar si ¿la proscripción de la notificación supletoria por aviso del auto de requerimiento de pago al deudor impone una barrera injustificada para el acceso a la justicia y viola la garantía constitucional a la tutela judicial efectiva?

Para solucionar estas controversias, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primera instancia, hará una presentación general sobre el precedente acerca del amplio margen de configuración normativa en materia de procedimientos judiciales. Luego, explicará cuál es el tratamiento que la jurisprudencia constitucional ofrece al proceso monitorio, aparte en que destacará sus elementos esenciales y la manera como son comprendidos por la Corte. En tercer lugar, se hará una breve referencia al contenido constitucional de los derechos de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva. Por último, con base en las reglas jurisprudenciales que se deriven de los anteriores análisis, se resolverán los problemas jurídicos descritos.

El amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales

7. De conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución[14], corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, regular los procedimientos judiciales y administrativos que servirán para materializar los derechos al debido proceso y de acceso a la justicia.

Precisamente, esta atribución constitucional delegada al Legislador por parte de la Carta Superior ha sido destacada por la Corte Constitucional "*al señalar que tal prerrogativa le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo*

[14] El artículo 150 de la Constitución dispone: "*Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. // 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones."*

29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho." (Subrayas fuera del texto original)

8. En virtud de esa facultad, el Legislador puede definir las reglas mediante las cuales se deberá adelantar cada proceso, que incluyen, entre otras cosas, la posibilidad de (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales[15], (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[16] y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes[17]. Como se observa, esta función le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos.[18]

Bajo esta perspectiva, el Legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración legislativa para establecer procedimientos[19]. Así, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que **el ejercicio de esta facultad está sometida a límites precisos, atinentes a que las normas procesales sean compatibles con la Constitución.** Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías, a saber: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia; (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso[20] y el acceso a la administración de justicia[21].

9. El primer límite se refiere a que, cuando el Constituyente ha definido de manera directa un determinado procedimiento judicial, no le es posible al legislador modificarlo[22]. Esto ocurre en ciertas referencias explícitas que han sido definidas en la Carta Política, como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela de primera instancia y las sentencias penales condenatorias, de conformidad con los artículos 86[23] y 29[24] de la Constitución, respectivamente.

---

[15] Ver Sentencias C-315 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa y C- 319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[16] Sentencia C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[17] Ibídem.
[18] Ver: Sentencias C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-282 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
[19] Ver: Sentencias C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-248 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo; C-282 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
[20] Sentencia C-555 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[21] Ver Sentencias C-319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-424 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo y C-282 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[22] Sentencias C- 870 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
[23] "ARTÍCULO 86. (…) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión." (Negrillas fuera del texto original)
[24] "ARTÍCULO 29. (…) Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones

10. El segundo límite parte de la premisa de que los procedimientos judiciales no constituyen un fin en sí mismo, sino un instrumento para alcanzar la materialización del derecho sustancial. En ese sentido, las formas procesales deben propender por otorgar eficacia a los principios de independencia y autonomía de la función judicial, la publicidad de la actuación y la garantía de acceso a la administración de justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 228 de la Constitución[25]. Así lo ha reconocido esta Corporación, al sostener que *"no resultan admisibles formas de procedimiento judicial que nieguen la función pública del poder judicial, en especial la imparcialidad y autonomía del juez, impidan la vigencia del principio de publicidad, privilegien otros parámetros normativos distintos al derecho sustancial, impongan procedimientos que impiden el logro de una justicia oportuna, o hagan nugatorio el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional (Art. 228 C.P.)."*[26]

11. Con respecto al tercer límite, refiere a la necesidad de 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[27]. Sobre este punto, en la **sentencia C-428 de 2002**[28] se expresó:

> *"Como lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos antes las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales*." (Subrayas fuera del texto original)

12. Finalmente, con respecto al cuarto límite a la libertad de configuración del legislador en materia procesal, éste exige que en cada procedimiento se reflejen los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho

---

injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; **a impugnar la sentencia condenatoria**, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho." (Negrillas fuera del texto original)

[25] Sentencias C- 870 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[26] Sentencia C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[27] Sobre este aspecto, ver sentencias: C-428 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C- 870 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[28] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

sustancial[29], en desarrollo de los artículos 29, 209 y 228 de la Constitución Política. A su vez, los trámites judiciales que sean creados por el legislador también deben propender por la realización de otros mandatos específicos previstos en la Carta Superior, como el deber de consagrar procesos sin dilaciones injustificadas, salvaguardar la igualdad de trato ante las mismas circunstancias y garantizar el respeto de la dignidad humana, entre otros[30].

Ahora bien, es evidente que, en algunas circunstancias concretas, pueden entrar en tensión diferentes garantías que hacen parte del debido proceso en tanto cláusula compleja. A modo de ejemplo, podría presentarse un caso que enfrente el derecho a la defensa y contradicción con respecto al principio de celeridad y de lograr el establecimiento de un proceso sin dilaciones injustificadas, restringiéndose alguna de aquellas frente a la otra. En palabras de esta Corporación, *"(...) la Corte ha concluido que dichas opciones legislativas son válidas y responden al amplio margen de la potestad de configuración normativa del legislador, siempre que no se incurra en un desconocimiento de los otros límites impuestos, en especial, en lo que tiene que ver con la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad."*[31]

Así, pueden ocurrir situaciones que, como en el caso que concierne a la Corte en esta sentencia, se contraponen diferentes garantías procesales de naturaleza constitucional, en particular el derecho de defensa y la posibilidad de acceder a una administración de justicia célere y sin dilaciones injustificadas. Sin embargo, la Corte Constitucional deberá entrar a evaluar si el privilegiar, en este caso, el derecho a la defensa y de contradicción de la parte demandada en el proceso monitorio, es razonable y proporcional frente a la aparente restricción al acceso a la administración de justicia que alegan los demandantes.

13. En conclusión, a partir de la jurisprudencia expuesta anteriormente, se concluye que el Legislador goza de un amplio margen de configuración en materia procesal, lo cual incluye la forma en la que se notifican a las partes del proceso. Sin embargo, es necesario acudir a los criterios establecidos en la Constitución y en la jurisprudencia, que establecen límites al ejercicio de la potestad legislativa de establecer los procedimientos, especialmente en lo que respecta a la defensa de las garantías procesales constitucionales y los principios que buscan proteger el derecho el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia. Con todo, esta facultad del Legislador se encuentra limitada (i) a la imposibilidad de modificar una instancia procesal prevista específicamente en la Constitución; (ii) al respeto de los principios y fines esenciales del Estado; (iii) a la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) al deber de velar por la eficacia de las diferentes garantías que integran el debido proceso y al acceso a la administración de justicia.[32]

El proceso monitorio y su tratamiento en la jurisprudencia constitucional

---

[29] Ver Sentencias C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C- 870 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-025 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
[30] Ibídem.
[31] Sentencia C- 870 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[32] Ibídem.

14. El título III del Código General del Proceso regula los trámites declarativos especiales, dentro de los cuales se encuentra el proceso monitorio, dispuesto en el capítulo IV de dicho título. En los términos del artículo 419 del CGP, el proceso monitorio procede cuando se pretenda el pago de una obligación en dinero, de naturaleza contractual, determinada y exigible que sea de mínima cuantía.

El monitorio es un proceso que busca declarar judicialmente la existencia de la obligación respectiva, para luego dentro del mismo trámite proceder a su ejecución. En ese sentido, una vez admitida la demanda el juez ordenará requerir al deudor por el término de 10 días, a fin que pague o exponga las razones concretas para negar total o parcialmente la obligación dineraria reclamada. Como lo estipula la disposición demandada, el auto de requerimiento no admitirá recursos y se notificará personalmente al deudor. En ese mismo orden de ideas, la norma en comento determina que en caso que el demandado no comparezca al proceso se dictará sentencia y el trámite continuará bajo las reglas de la ejecución de providencias judiciales, previsto en el artículo 306 del CGP. La misma decisión se adoptará cuando (i) la oposición al pago de la deuda sea parcial y respecto de lo no objetado por el deudor; (ii) exista oposición, pero el juez la resuelva desfavorablemente para el deudor, caso en el cual además de la ejecución se impondrá multa del 10% de la obligación y a favor del acreedor.

15. Como se observa, el aspecto central que define al proceso es su carácter mixto, puesto que si bien inicia como un proceso declarativo, esto es, dirigido al reconocimiento judicial de la obligación dineraria, una vez se cumplen las condiciones antes anotadas se convierte en un trámite de ejecución que tiene como título la sentencia judicial ejecutoriada. Esta característica definitoria del proceso monitorio es tenida en cuenta por la jurisprudencia constitucional que ha analizado las disposiciones que regulan la materia, como pasa a explicarse.

16. En la **sentencia C-746 de 2014**[33] se estudió la constitucionalidad de los artículos 419 y 421 del CGP, sobre procedencia y trámite del proceso monitorio. En esta discusión, la Corte determinó que era compatible con la Constitución y en particular con los derechos de contradicción y defensa, que el auto de requerimiento para pago y la sentencia no tuviesen recursos. Para ello, en primer término, la Sala expuso los aspectos centrales sobre la naturaleza jurídica del proceso monitorio, en tanto trámite judicial simplificado y expedito para el reconocimiento y ejecución judicial de obligaciones dinero de mínima cuantía, que precisamente por su monto deben contar con un mecanismo ágil para su cobro. Dentro de ese estudio y a partir de los antecedentes legislativos correspondientes, la Corte enfatizó en dos aspectos: la finalidad social del proceso monitorio, que busca dar respuesta judicial al cobro de obligaciones suscritas informalmente entre los ciudadanos, no documentadas en títulos ejecutivos. La simplificación propia del proceso monitorio, *"cuestión esta que lo hace completamente distinto al tradicional proceso ordinario y al ejecutivo, ya que tiene como base la celeridad de las actuaciones y por eso, en su* ***estructura la notificación personal desempeña una función fundamental de garantía del debido proceso****."* (Subrayas no originales).

[33] M.P. María Victoria Sáchica Méndez.

Con base en esta última consideración, la sentencia C-726 de 2014 insiste en que uno de los aspectos que hace compatible la estructura propia del proceso monitorio, que no admite recursos contra el auto de requerimiento para pago, con los derechos de contradicción y defensa del deudor, es la exigencia de la notificación personal. Para la Corte, el mencionado requerimiento *"reviste una doble naturaleza. De una parte, constituye la notificación y a la vez, el requerimiento de pago, el cual debe ser notificado personalmente, sin que sea posible la notificación por aviso. El parágrafo del artículo 421 del Código General del Proceso de manera expresa prohíbe el emplazamiento del demandado, lo que comporta la garantía de la que dispone el deudor para actuar en el proceso y no permitir que se constituya un título de ejecución sin su conocimiento."* Por lo tanto, la notificación personal al deudor como exigencia ineludible dentro del proceso monitorio, la cual no puede ser remplazada por la notificación por aviso o la designación de curador *ad litem*, opera como instrumento para la vigencia del derecho al debido proceso, del principio de publicidad de las decisiones judiciales y, en un sentido más amplio, de acceso a la administración de justicia.

17. Para resolver el cargo propuesto, la Sala consideró que la medida acusada es proporcionada y razonable. Esto debido a que (i) cumple con un fin constitucionalmente importante, vinculado a la agilidad y eficiencia en los procesos judiciales; (ii) es adecuada para cumplir el fin propuesto, pues efectivamente la limitación de recursos contra el auto de requerimiento concurre en la simplificación del procedimiento.

Sobre el segundo aspecto la Corte advirtió, además, que la limitación impuesta era compatible con el debido proceso, precisamente en razón de la rigurosidad que impone el proceso monitorio en cuanto a la integración del contradictorio, en donde el único mecanismo aceptado por el Legislador es la notificación personal, con exclusión de otros modos de notificación o representación del deudor dentro del proceso. Para sustentar esta conclusión, la decisión en comento expresó los argumentos siguientes que, en razón de su importancia para la presente sentencia, la Sala transcribe in extenso:

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

demandante, la Corte encuentra que esta estructura procesal garantiza el acceso efectivo e integral a la administración de justicia, ya que las partes en las diversas fases que lo componen tienen la posibilidad de ser oídas, estando en igualdad procesal y a través de un procedimiento que prevé la plenitud de formas procesales garantes del debido proceso.

En este procedimiento, la Corte resalta que a diferencia del proceso ordinario en el que primero se discute, luego se prueba y por último se juzga, eventualmente se invierte el procedimiento, puesto que desde el inicio se podría proferir la sentencia, si el deudor notificado no presenta oposición. Sin embargo, la oposición del demandado hace ineficaz la orden de pago y, por consiguiente, muta la naturaleza del proceso a un proceso verbal sumario. Esta eventualidad en la que el deudor se opone, ofrece una garantía que la Corte estima preserva el derecho a la igualdad y al debido proceso y, por tanto, no le asiste razón al demandante cuando descontextualiza la disposición afirmando que: "En las tres diferentes etapas donde se concluye el tramite monitorio es netamente unilateral es decir carece de la bilateralidad de un proceso en tanto atienda el requerimiento o no lo atienda, la autoridad competente se pronuncia constituyéndose en cosa juzgada sin ni siquiera oír a la otra…[34]*"*

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

(…)

En suma, la Corte constata que el procedimiento monitorio garantiza los contenidos inmanentes del debido proceso, como lo son la defensa, el derecho de contradicción, la celeridad en los términos procesales y, aun constituyendo una excepción a la doble instancia, como quiera que esta garantía no es una condicio sine qua non, cuando la regulación se ajusta a las condiciones establecidas en la jurisprudencia constitucional[35]*, como en efecto ocurre en este caso. De esta manera, al amparo del test leve de razonabilidad, la medida persigue un fin legítimo, y es adecuada, porque en su curso no se rompe el equilibrio de las partes en las diversas fases del procedimiento."* (Énfasis originales).

Con base en los anteriores argumentos, la Corte evidencia que la razón de la decisión en la sentencia C-726 de 2014 consiste en que la limitación que impone el artículo 421 del CGP es constitucional, pues es una medida adecuada para lograr el fin

[34] Folio 3.
[35] Sentencia C-718 de 2012.

constitucional de celeridad del proceso monitorio, la cual, a su vez, no afecta desproporcionadamente el derecho al debido proceso, pues la misma norma establece tanto mecanismos reforzados para la integración del contradictorio, como oportunidades procesales para la formulación, por parte del demandado, de argumentos de oposición al auto de requerimiento para el pago de la obligación exigida.

18. La **sentencia C-159 de 2016**[36] analizó un problema jurídico diferente, esta vez vinculado al presunto tratamiento discriminatorio injustificado, derivado del hecho que del proceso monitorio proceda respecto de obligaciones dinerarias, más no de respecto de obligaciones de hacer. Esta circunstancia, a juicio de los demandantes en aquella ocasión, vulneraba tanto el principio de igualdad como el derecho de acceso a la administración de justicia, en tanto los acreedores de las mencionadas obligaciones se verían privados del mecanismo ágil y simplificado de reconocimiento y ejecución judicial que ofrece el proceso monitorio.

Luego de hacer consideraciones generales sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, así como el amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales, la decisión mencionada explicó la estructura del proceso monitorio, basándose esencialmente en el estudio adelantado por la Corte en la sentencia C-726 de 2014. Del mismo destacó los elementos esenciales del trámite monitorio, al señalar que el mismo *"prescinde de diferentes recursos y oportunidades procesales* ***diferentes a la notificación personal y al ejercicio del derecho de defensa por parte del demandado****, precisamente con el ánimo de preservar la agilidad en el trámite judicial. La Corte, en ese sentido, concuerda con lo expresado por algunos de los intervinientes, con referencia a que el propósito general del proceso monitorio es dotar a la jurisdicción civil de un trámite expedito y simple, destinado a la exigibilidad judicial de obligaciones suscritas entre pequeños comerciantes y respecto de sumas de menor y mediano valor. || Se trata, en últimas, de una innovación en el proceso civil colombiano, destinado a solventar las necesidades de segmentos importantes de la población usuaria del sistema de justicia, quienes tienen obligaciones de menor monto y que no constan en un documento que cumpla con las condiciones propias de los títulos ejecutivos. Estas necesidades de justicia se satisfacen a través de un procedimiento simplificado, que parte de la orden judicial de pago de la obligación y que compele a su cumplimiento por parte del deudor, sin que pueda esgrimirse en su defensa razones distintas a aquellas que demuestren la inexistencia de la obligación o el pago de la suma requerida."* (Negrillas no originales).

Con base en estas consideraciones, la Corte sostuvo que la limitación de la procedencia del proceso monitorio a las obligaciones dinerarias hacía parte del margen de configuración legislativa. Ello debido a que no existe un mandato constitucional que dispusiese un procedimiento específico al respecto y, además, el CGP establece diferentes trámites para la exigibilidad judicial de las obligaciones diferentes a las dinerarias. Asimismo, tampoco resultaba suficiente el argumento de la presunta falta de celeridad de dichas alternativas procesales, puesto que ese objetivo debía necesariamente sopesarse con el carácter simplificado del proceso

[36] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

monitorio, el cual resulta adecuado para la exigibilidad de obligaciones dinerarias, más no sucedería lo mismo frente a aquellas de diferente naturaleza, que de suyo exigen un mayor debate probatorio. La Sala consideró que si se llevase al extremo el argumento planteado por los demandantes, toda la actividad judicial para el reconocimiento y ejecución de obligaciones que no consten en título ejecutivo, debería concentrarse exclusivamente en el proceso monitorio, lo cual es irrazonable y desvirtuaría el amplio margen de configuración normativa que la Constitución reconoce al Congreso respecto de la definición de los procedimientos judiciales.

19. Por último, en la **sentencia C-095 de 2017**[37] la Corte estudió la constitucionalidad de la exigencia contenida en el numeral 6° del artículo 420 del CGP, en cuanto establece que en aquellos casos en que el demandante no tenga en su poder los documentos que dan cuenta de la obligación contractual adeudada, deberá señalar en el demanda dónde están o manifestar bajo juramento, que se entiende presentado con la presentación de la demanda, que no existen soportes documentales.

Para los demandantes, esta previsión era contraria al principio de prevalencia del derecho sustancial, debido a que si se acepta que el proceso monitorio puede iniciar sin que se anexe a la demanda la prueba documental que da cuenta de la obligación, es imposible contabilizar desde cuándo la misma se hizo exigible, por lo que no podría operar la prescripción extintiva de dicha obligación. Sin embargo, la Corte consideró que esta censura era inepta, pues incumplía los requisitos de certeza y especificidad. Ello debido a que la interpretación planteada por los accionantes no se derivaba de la expresión y, además, el objetivo del precepto era precisamente otorgar eficacia al principio constitucional que se consideraba infringido. Por esta razón, se adoptó un fallo inhibitorio.

20. Con base en las decisiones precedentes y en particular las sentencias C-726 de 2014 y C-159 de 2016, la Sala concluye que el Legislador prevé el proceso monitorio como un trámite declarativo especial, que tiene por objeto llenar el vacío existente en el reconocimiento y ejecución de obligaciones dinerarias de mínima cuantía que, en virtud de su informalidad, no están respaldadas en un título ejecutivo. Esto a través de un procedimiento simplificado, ágil y de carácter mixto, que si bien tiene carácter declarativo, luego puede tornarse en trámite de ejecución cuando el demandado acepta la existencia de la obligación luego de proferido el auto de requerimiento de pago. Con todo, en aras de proteger el derecho al debido proceso del deudor, en especial en su contenido de contradicción y defensa, la Corte identifica como contrapartida a dicha naturaleza simplificada la exigencia de la notificación personal, excluyéndose tanto otras formas de notificación, al igual que la representación mediante curador *ad litem*.

El contenido y alcance del derecho de contradicción y defensa. El derecho a la tutela judicial efectiva

20. El artículo 229 de la Constitución consagra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el cual deberá ser garantizado a todos los asociados

[37] M.P. Alberto Rojas Ríos.

por parte del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la Ley 270 de 1996 – Estatuaria de la Administración del Justicia. Así las cosas, es responsabilidad del Estado, mediante su aparato jurisdiccional, garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de los conflictos que surgen de la vida en sociedad, con el propósito de que los ciudadanos puedan gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice la convivencia pacífica entre los asociados.

En relación con lo anterior, este derecho es definido por esta Corporación como "*la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.*"[38]

En virtud de ello, la administración de justicia, como función pública que fue encomendada al Estado por parte de la Constitución[39], es un medio para hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la ley y en la Carta Política en cabeza de los ciudadanos. Por lo tanto, así como el artículo 229 de la Constitución establece el derecho de todos los asociados de acceder a la administración de justicia; dicho derecho conlleva la obligación correlativa por parte del Estado de garantizar que dicho acceso sea real y efectivo, y no meramente nominal.

21. Es por ello que el derecho de acceso a la administración de justicia también se ha denominado como el *derecho a la tutela judicial efectiva*, pues el Estado no solamente está en la obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder al aparato judicial a través de su participación en los procesos establecidos para ese propósito, sino que también implica que "*a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas*". [40]

En este sentido, de acuerdo con la interpretación de esta Corte, el acceso a la justicia debe entenderse no solo como la posibilidad de acudir a los jueces competentes para dirimir una determinada controversia o conflicto, sino que además se debe entender como la posibilidad de que dicho planteamiento se **haga efectivo**, a través de la culminación del proceso con la determinación final del juez sobre el caso y el cumplimiento de la sentencia. En otras palabras, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-037 de 1996, "*(…) la función en comento [de garantizar el acceso a la administración de justicia] no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso,*

[38] Ver Sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-279 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[39] Artículo 1º de la Ley 270 de 1996.
[40] Sentencias C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerado"[41]. (Subrayas fuera del texto original)

22. Del mismo modo, la Corte reconoce que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva guarda estrecha relación con el derecho al debido proceso, así como con otros valores constitucionales, como la dignidad, la igualdad y la libertad[42]. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que el mencionado derecho es de configuración legal, en cuanto el legislador está facultado para determinar la regulación y ejecución material del mismo, lo cual incluye la posibilidad de establecer las formas procesales para lograr la materialización del derecho sustancial, siempre y cuando éstas respeten el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y no resulten desproporcionadas frente al mismo.

Esto supone que el desarrollo legislativo de dicho derecho esté orientado a garantizar: (i) el acceso a un juez o tribunal imparcial, como materialización del acceso a la justicia (ii) a obtener la sentencia que resuelta las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes y (iii) a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente; siendo estos dos últimos elementos los que permiten la materialización de la tutela judicial efectiva.[43]

23. Sumadas a estas condiciones, también se encuentra que la competencia del Legislador para definir los procedimientos judiciales está igualmente circunscrita a la eficacia de los derechos fundamentales de quienes comparecen al proceso, en particular las garantías derivadas de los derechos de contradicción y defensa.

Sobre este particular, el artículo 29 de la Constitución consagra los derechos de defensa y de contradicción, al establecer que *"[quien] sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho."* (Subrayas fuera del texto original)

Así, es evidente que una de las principales garantías constitucionales del derecho al debido proceso es el derecho a la defensa, el cual, según esta Corporación, implica "*la plena oportunidad de ser oído, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga*"[44].

Como tal, el propósito de dicha garantía es evitar la posible arbitrariedad de las autoridades estatales o que se condene injustamente a la parte pasiva de la controversia, pues se asegura la participación activa o la representación de quien se pueda ver afectado por las decisiones adoptadas en el marco de un determinado

---

[41] Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[42] Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[43] Ibídem.
[44] Sentencia C-617 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

proceso. [45]

24. En concordancia con lo anterior, el artículo 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, norma integrante del bloque de constitucionalidad, establece que *"[toda] persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."*[46] (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

En esa medida, es evidente que el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal[47], la cual constituye "*un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico*".[48]

25. Ahora bien, es importante tener en cuenta que el proceso monitorio es un tipo de proceso declarativo especial, en el que el requerimiento de pago realizado por el juez reviste una doble naturaleza: por un lado, se trata de la notificación a la parte pasiva del proceso y, por el otro, se constituye como el requerimiento de pago al deudor. Por lo anterior, y con el propósito de no limitar desproporcionadamente el derecho de defensa y de contradicción del deudor en el proceso monitorio, el Legislador estableció claramente que la notificación de aquel debe ser personal y no se admite el emplazamiento del demandado, lo cual garantiza la adecuada integración del contradictorio.

En este sentido, el derecho de defensa y contradicción, como garantía constitucional de toda persona que se encuentre inmersa en un proceso judicial o administrativo, se materializa a través de la debida integración del contradictorio. Lo anterior por cuanto esto permite que las personas con interés en un determinado proceso o que se puedan ver afectadas por el mismo, tengan la posibilidad de enterarse de la existencia de esa actuación y de la potencial vinculación de la decisión judicial, habiendo sido oídos previamente por el juez competente.

Es precisamente por este motivo -la obligación de notificar personalmente al deudor, que esta Corporación estableció la constitucionalidad del proceso monitorio en la s**entencia C-726 de 2014**; al percatar que esto "*comporta la garantía de la que dispone el deudor para actuar en el proceso y no permitir que se constituya un título de ejecución sin su conocimiento."*[49]

26. Del mismo modo, la Corte también ha admitido que las garantías procesales no son absolutas y pueden ser limitadas por el legislador, *"siempre que no se vea afectado su núcleo esencial, la limitación responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otros derechos fundamentales, como puede ser el derecho a la igualdad. En todo caso, ha señalado que la función, tanto del*

[45] Sentencia Ibídem.
[46] Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
[47] Sentencia C-025 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[48] Sentencia C-799 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería.
[49] Sentencia C-726 de 2014, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

legislador como del juez constitucional, es tratar de lograr que todos los principios y derechos que eventualmente puedan entrar en tensión a la hora de regular los términos judiciales sean garantizados en la mayor medida posible."[50] (Subrayas fuera del texto original)

En síntesis, se tiene que a partir de las diferentes normas constitucionales que regulan la materia, si bien el Legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa para la definición de los procedimientos judiciales, el límite a esa potestad son los derechos fundamentales, en particular los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Así, el diseño legal del proceso judicial debe garantizar, entre otros asuntos, la existencia materia de oportunidades para el ejercicio de contradicción y defensa, así como la eliminación de barreras para la exigibilidad judicial de las pretensiones, concepto este último que se agrupa en el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, le corresponde a la Corte determinar si en la regulación actual del proceso monitorio, y según la interpretación de los demandantes respecto a la prohibición de la notificación por aviso al deudor dentro de este procedimiento, se limita el derecho de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva del acreedor dentro del proceso monitorio, frente al derecho a la defensa y contradicción del deudor dentro del mismo.

Resolución de los problemas jurídicos

27. De acuerdo con lo planteado en el fundamento jurídico 6 de esta sentencia, el primer problema jurídico que debe resolverse consiste en definir si, como lo sostienen los accionantes, del artículo 421 del CGP se deriva la obligación de que el auto de requerimiento para pago deba notificarse personalmente al demandado, con exclusión de otras formas de notificación previstas en el estatuto procesal civil.

Para la Corte, la respuesta a este interrogante es afirmativa, conforme a la interpretación gramatical, sistemática y finalística de la norma acusada, como pasa a explicarse.

28. Respecto del argumento gramatical, el inciso segundo de la norma acusada es específico en disponer que *"el auto que contiene el requerimiento de pago no admite recursos y se* ***notificará personalmente*** *al deudor"*. En ese sentido, el precepto cualifica de manera expresa el tipo de notificación que debe surtirse, sin que permita otra modalidad para el efecto.

29. Esta comprobación resulta reforzada si se hace una interpretación sistemática del precepto con otras normas del Código General del Proceso. En efecto, revisadas las normas del CGP que regulan la integración del contradictorio en otros trámites de índole declarativo, no se evidencia la cualificación existente para el caso del proceso monitorio. En primer término, se encuentra que la regla general para la notificación del auto admisorio de la demanda y del mandamiento ejecutivo es la de carácter personal, según lo dispone el artículo 290 del CGP. En ese mismo sentido,

[50] Sentencia C-371 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

con base en las reglas generales, la notificación por aviso solo procede cuando no se pueda hacer la notificación personal del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo al demandado o la del auto que ordena citar a un tercero, o la de cualquiera otra providencia que se deba realizar personalmente, según lo estipula el artículo 292 del CGP.

Asimismo, tratándose del proceso verbal, el artículo 369 del CGP se limita a señalar que de la demanda se correrá traslado al demandado por el término de 20 días, sin señalar una ritualidad particular para el efecto, aplicándose por tanto las reglas generales. Igual conclusión es aplicable para el proceso verbal sumario, puesto que los artículos 391 y 392 solo hacen referencia al traslado de la demanda, sin prever ninguna regla acerca de un tipo particular de notificación del auto admisorio.

Para el caso particular de los procesos declarativos especiales, categoría a la que pertenece el proceso monitorio, no existe cualificación sobre el tipo de notificación que debe surtirse respecto del auto admisorio, salvo respecto de la norma acusada en esta oportunidad. Así, para el caso del proceso de expropiación, el numeral quinto del artículo 399 del CGP prevé que de la demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres días, por lo que se aplica la regla general de notificación personal y supletiva de emplazamiento cuando no hubiese sido posible notificar a los demandados, esto último conforme lo estipula la misma norma. Lo mismo sucede en el caso del proceso de deslinde y amojonamiento, donde el artículo 402 del CGP se limita a disponer que de la demanda se correrá traslado al demandado por tres días. Idéntica regla sobre traslado, pero esta vez por el término de diez días, es establecida por el artículo 409 del CGP en el caso del proceso divisorio.

30. Con base en esta recopilación normativa, la Corte encuentra que **la notificación personal dentro del proceso monitorio es una regla especial**, de manera que el Legislador distingue para el efecto entre dicho trámite y los demás procesos declarativos, respecto de los cuales la integración del contradictorio queda supeditada a las reglas generales, que contemplan la notificación personal y, cuando esta no sea posible, la notificación por aviso.

Por lo tanto, la Sala se opone a la comprensión planteada por varios de los intervinientes, en el sentido que incluso para el caso del proceso monitorio opera la regla general del artículo 292 del CGP, la cual dispone que la notificación por aviso procede respecto de *"cualquier otra providencia que se debe realizar personalmente"* y cuando la notificación personal no sea haya podido efectuar. Esto debido a que una conclusión de esa naturaleza restaría todo efecto útil al mandato del Legislador, de acuerdo con el cual existe una regla particular en el caso del proceso monitorio, donde la notificación tiene carácter cualificado lo que, como es apenas natural, impide de suyo la aplicación de las normas generales sobre notificación por aviso y menos aún la procedencia de la notificación por emplazamiento.

31. Finalmente, lo que resulta más importante, la interpretación finalística del precepto acusado otorga fundamento suficiente a la notificación personal como mecanismo exclusivo para la integración del contradictorio en el proceso monitorio. Como fue explicado por la Corte en el precedente aplicable y particularmente en la

sentencia C-746 de 2014, la estructura del proceso monitorio es especial en la medida en que una vez comprobada la aceptación parcial o el silencio del demandado respecto del auto de requerimiento para pago, el trámite modifica su naturaleza, pues ya no será de naturaleza declarativa sino de ejecución, tornándose dicho auto de requerimiento en título ejecutivo susceptible de exigirse judicialmente en el mismo proceso.

Esta naturaleza simplificada y ágil, como también se ha explicado, es compatible con el derecho al debido proceso cuando, como contrapartida, impone determinadas cautelas para la conformación del contradictorio, particularmente la condición ineludible que la notificación sea personal. En ese sentido, el diseño legal propuesto exige la comparecencia material del demandado, a fin que pueda definirse si éste se opone totalmente o parcialmente al pago de la obligación dineraria requerida o, con su silencio habilita a la ejecución de la misma. Este rigor solo puede ser cumplido, como lo expresa la jurisprudencia constitucional, por la notificación personal.

32. Dilucidado este primer asunto, asume por la Sala el segundo problema jurídico, relativo a si la exigencia de la notificación personal es compatible con los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva. Como punto de partida para el efecto debe tenerse en cuenta que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para definir los procedimientos judiciales, según se ha explicado en precedencia. De esta manera, en el presente caso *prima facie* la constitucionalidad de la medida acusada debe analizarse desde un juicio débil de proporcionalidad entre dicha previsión y los fines que busca cumplir.

Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional ha señalado que para el caso de los procedimientos judiciales, existe un amplio margen de configuración legislativa, por lo que la inconstitucionalidad solo se predica cuándo se está ante vulneraciones manifiestas a la Carta Política, que por esta razón no superan un juicio débil, en los términos expuestos. Así, se ha señalado por este Tribunal que *"que con fundamento en lo dispuesto por los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, que consagran la llamada cláusula general de competencia, corresponde al legislador regular los procedimientos judiciales y administrativos. Con base en tal facultad general, puede el Congreso Nacional definir las ritualidades propias de cada juicio, la competencia de los funcionarios que deben conocer de los asuntos, los recursos que proceden contra las decisiones, los términos procesales, el régimen de pruebas, los mecanismos de publicidad de las actuaciones, etc. || Ahora bien, al ejercer esta competencia en materia procesal el legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración, que se encuentra limitado tan sólo por aquellas disposiciones constitucionales relativas a la garantía de los derechos fundamentales, en especial las referentes al derecho al debido proceso. Razones de política legislativa, cambiantes circunstancias sociales, o diferentes objetivos superiores perseguidos en cada caso por el legislador, pueden dar lugar a regulaciones diversas, de manera que por ello no todas las normas de procedimiento deben ser idénticas."*[51]

No obstante, la Corte también advierte que uno de los argumentos planteados por

[51] Sentencia C-591 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

los demandantes consiste en que la imposibilidad de hacer uso de la notificación por aviso en el proceso monitorio involucraría la afectación de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, puesto que bastaría con la renuencia del demandado o la imposibilidad de efectuar la notificación personal, para que el proceso monitorio resultase inane para la exigibilidad de las obligaciones dinerarias.

La jurisprudencia constitucional señala sobre el particular que si bien los procedimientos pertenecen amplio margen de configuración legislativa, el grado de escrutinio judicial de los mismos se hace más estricto cuando se alega que a partir de los efectos del trámite se estaría ante una posible afectación de derechos constitucionales. En otras palabras, cuando la Corte evidencia que la regulación procesal puede tener un grado de afectación e impacto a los derechos, eleva el grado de intensidad del juicio de proporcionalidad, pasándose del leve al intermedio. Ello en el entendido que *prima facie* una norma procedimental de esas características excedería el amplio margen de configuración antes mencionado. Sobre esta tendencia a aumentar la rigurosidad del juicio de proporcionalidad, la Corte señaló en la **sentencia C-583 de 2016**[52]:

> *Para estudiar la constitucionalidad de las medidas legislativas que regulan los procedimientos, la Corte ha establecido que la intensidad del juicio de razonabilidad y proporcionalidad (ordinaria, intermedia y estricta), depende del grado de afectación y de impacto que el derecho a acceder a la justicia y al debido proceso que implique la norma en cuestión. Así, por ejemplo, en la sentencia C-1195 de 2001 la Corte utilizó un test intermedio al concluir que la restricción que determinan las normas demandadas (los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley 640 de 2001) imponían una restricción significativa, al imponer un plazo de tres meses dentro del cual las partes debían acudir a una audiencia de conciliación, antes de llevar la controversia ante la jurisdicción.*[53] *En el mismo sentido, la sentencia C-372 de 2011,*[54] *que revisó la constitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010, "por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial", definió la intensidad del juicio de constitucionalidad a utilizar, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración del legislador para reglamentar procedimientos judiciales y, a la vez, la posible restricción de derechos fundamentales alegados en el caso concreto, ante lo cual se escogió un juicio intermedio.*[55]

---

[52] M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

[53] Corte Constitucional, sentencia C-1195 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, SV Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes); en esa ocasión la Corte debía resolver si convertir la conciliación en un requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción civil, contenciosa administrativa y de familia constituye una gravosa restricción al ejercicio del derecho fundamental a acceder a la justicia.

[54] Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV María Victoria Calle Correa y Humberto Sierra Porto).

[55] Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2011. En este caso se dijo al respecto: "Uno de los primeros criterios a partir de los cuales debe darse la respuesta a este interrogante lo constituye la mayor o menor amplitud que, dependiendo de la materia regulada, deba reconocerse a la libertad de configuración que es inherente a la función legislativa encomendada al Congreso de la República. En relación con este aspecto debe la Corte comenzar por resaltar que, desde sus inicios, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en materias procesales ese ámbito de autonomía es especialmente amplio, pues según lo ha explicado esta corporación, en ejercicio de su cláusula general de competencia legislativa, las cámaras tienen la posibilidad de determinar libremente, entre otras materias: i) lo relativo a las distintas acciones de que dispondrán los ciudadanos y los tipos de procesos que a partir de ellas deberán

La sentencia concluyó con la declaratoria de inexequiblidad de los artículos 45 y 47 de la Ley 1395 de 2010.[56] *De forma similar, la sentencia C-034 de 2014 decidió evaluar la norma con un juicio ordinario (leve, deferente con el legislador) al considerar que "el ámbito de regulación al que se refiere es el diseño de procedimientos administrativos, uno de aquellos en los que la Constitución prevé mayor amplitud para las opciones legislativas; y, de otra parte, que las garantías del debido proceso, aunque inexcusables en todos los asuntos en que se definan situaciones jurídicas concretas de los ciudadanos, adquieren cierto grado de flexibilidad en tales procedimientos".*[57] *Recientemente, la sentencia C-086 de 2016, al resolver una demanda sobre el artículo 167 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012- concluyó, luego de aplicar un juicio de razonabilidad leve, que "el principio del onus probandi como exigencia general de conducta prevista por el Legislador en el Código General del Proceso no se refleja como irrazonable ni desproporcionada. En efecto, responde a fines constitucionalmente legítimos: ejercer los derechos con responsabilidad y colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, contribuir al esclarecimiento de la verdad en el marco de un proceso judicial, asegurar la prevalencia del derecho sustancial y velar por la vigencia de un orden justo."* [58] *También recientemente, en la sentencia C-493 de 2016, respecto de una disposición (Art. 10) de la Ley actualmente examinada, la Corte decidió aplicar un juicio*

---

surtirse; ii) la radicación de competencias, salvo en los casos en que la misma Constitución las ha asignado; iii) las diligencias y etapas que comprenderán cada uno de tales procesos; iv) los medios de prueba que en cada caso podrán emplearse; v) los recursos y medios de defensa que los ciudadanos pueden oponer frente a las decisiones judiciales; vi) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez e incluso de los terceros intervinientes. Así las cosas, con el fin de no estorbar el libre ejercicio de esa autonomía por parte del poder legislativo, resulta aconsejable no aplicar en este caso un test estricto, sino uno intermedio, o incluso de leve intensidad. De otra parte es necesario considerar que, según se afirma en la demanda, la norma acusada sería inexequible al afectar el ejercicio de varios importantes derechos fundamentales, la igualdad, el debido proceso y el acceso a la justicia. Esta razón conduce entonces en dirección contraria a la anterior, pues esa posibilidad de afectación justifica un mayor rigor en el análisis de la proporcionalidad de esta norma. Entonces, al apreciar conjuntamente esas dos reflexiones, concluye la Corte que lo adecuado es aplicar en este caso un test de intensidad intermedia."

[56] Al respecto sostiene la sentencia: "En suma, encuentra la Corte que la regla contenida en el artículo 45 de la Ley 1395 de 2010 no supera el test de proporcionalidad propuesto, por cuanto si bien pretende contribuir a una finalidad legítima y acorde con la Constitución como lo es la descongestión de los despachos judiciales, resulta tener un efecto exiguo y dudoso frente al logro de ese propósito, no puede catalogarse como necesaria, y especialmente, no resulta proporcionada, dado que somete a los demandados a costos y cargas adicionales excesivas y reporta a los demandantes un privilegio injustificado, que puede además conducir a situaciones violatorias del debido proceso y lesivas del derecho de acceder a la administración de justicia. || Conclusión: la regla según la cual el actor puede escoger que el proceso laboral se adelante ante el juez del lugar donde se prestó el servicio o ante el de su propio domicilio vulnera el principio de igualdad, la garantía del debido proceso y el derecho de acceso a la justicia." Después de realizar el test intermedio de proporcionalidad y encontrar que la norma no cumplía con la proporcionalidad en estricto sentido, sostuvo la sentencia. "A partir de las anteriores consideraciones observa entonces la Corte que en cuanto la decisión anticipada de ordenar pagos en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 47 demandado equivale materialmente a una sentencia, salvo la única e insuficiente consideración de tratarse de un mecanismo de descongestión judicial, no existen en este caso razones precisas y constitucionalmente válidas que justifiquen la improcedencia del recurso de apelación que ordinariamente procede contra tales providencias. Así las cosas, esa tácita improcedencia de recursos es una razón adicional para concluir que esta regla resulta contraria a la Constitución." Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub SV María Victoria Calle Correa y Humberto Sierra Porto).

[57] Corte Constitucional, sentencia C-034 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa, SV Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alberto Rojas Ríos, Luis Ernesto Vargas Silva). En dicha decisión, el demandante acusaba el contenido normativo del artículo 40 del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- Ley 1437 de 2001, según el cual no proceden recursos contra la actuación del funcionario que decida sobre la solicitud de práctica de pruebas, antes de que se profiera decisión de fondo.

[58] Corte Constitucional, sentencia C-086 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio, AV Gloria Stella Ortiz Delgado). Los demandantes argumentaban que la norma acusada, al utilizar la expresión "podrá", facultaba al juez a distribuir discrecionalmente la carga probatoria entre las partes, exigiendo acreditar determinado hecho a quien se encuentre en una situación más favorable para hacerlo. En su sentir, de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva (arts. 2º, 29, 228 y 229 CPo), tal proceder debe ser imperativo y no producto de la mera liberalidad del juez.

de intensidad leve, para evaluar la norma que dispone la obligación de sustentar el recurso de apelación de la sentencia de primera instancia laboral, en el momento mismo de su presentación en la audiencia. La Corporación consideró que el legislador cuenta con una amplia facultad discrecional en la configuración de los procedimientos judiciales en materia laboral, en particular en lo que se dirige a perseguir el principio de oralidad, que ha sido definido como un eje rector de la jurisdicción laboral.[59]

En el asunto objeto de examen, los demandantes asumen que la restricción impuesta por la norma para la integración del contradictorio configura una potencial barrera de acceso a la justicia. Además, esta acusación se muestra razonable, puesto que efectivamente la notificación personal es una condición que hace más exigente la carga procesal impuesta al acreedor dentro del proceso monitorio. Por ende, la Sala considera oportuno analizar la constitucionalidad del precepto con base en el juicio intermedio de proporcionalidad[60], habida consideración del compromiso de derechos fundamentales sobre el cual los demandantes sustentan su censura.

33. Bajo esta metodología, la Corte advierte que la medida acusada cumple un fin constitucionalmente importante, como es garantizar el debido proceso del demandado a partir de una exigencia particular para la integración del contradictorio mediante la notificación personal del auto de requerimiento de pago. Como se señaló en el fundamento jurídico 25, uno de los aspectos centrales para la eficacia del derecho al debido proceso, en su componente de derecho de defensa, es el aseguramiento de dicha integración en cada uno de los procesos, pues no de otra manera es posible que el demandado logre tanto acceder al sistema de justicia como hacer efectivo su derecho a la tutela judicial efectiva.

34. La medida también es efectiva y conducente para cumplir el fin antes expuesto. En efecto, la notificación personal es el mecanismo procedimental que asegura en mejor y mayor medida tanto el conocimiento del demandado sobre la existencia del proceso, como su comparecencia formal al mismo. Así, aunque la Corte ha reconocido la constitucionalidad de otras formas de notificación, particularmente en aras de evitar barreras injustificadas en el proceso judicial, también advierte que *"el legislador otorga un tratamiento de favor a la notificación personal, por ser la que*

---

[59] Corte Constitucional, sentencia C-493 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo, SV Alberto Rojas Ríos). En esta sentencia, la Corporación estableció que la acusación de afectación desproporcionada e irrazonable del derecho a la doble instancia (art. 31 CPo) y el efectivo acceso a la administración de justicia (art. 229 CPo) por parte del Art.10 de la Ley 1149 de 2007, que establece la obligación de sustentar el recurso de casación de forma inmediata, no estaba llama a prosperar, por cuanto la finalidad de la celeridad en la jurisdicción ordinaria laboral no se encuentra prohibida y en efecto se materializa a través de la medida de la oralidad como principio rector dentro de los procesos surtidos ante la jurisdicción ordinaria laboral. La Corte estimó razonable la exigencia de dicha carga procesal a la parte recurrente, que como parte afectada no puede considerarse sorprendida con la decisión adoptada en primer instancia, ya que cuenta con la posibilidad y el deber legal de participar activamente en las etapas previas al proceso.

[60] *"l tipo de test a observar obedecerá a la clase de valores, principios y derechos constitucionales expuestos por el Legislador en su decisión. Así, el test será: (i) leve cuando las medidas legislativas se refieren a materias económica, tributarias, de política internacional o aquellas en las que el Legislador cuente con un amplio margen de configuración normativa, para lo cual bastara que el fin buscado y el medio utilizado no estén prohibidos constitucionalmente y que el instrumento utilizado sea adecuado para la consecución del fin perseguido; (ii) intermedio cuando se trate de valorar medidas legislativas en las que se pueda afectar un derecho constitucional no fundamental. Este juicio es más riguroso y comprende no solo la determinación de la conveniencia del medio, sino también la conducencia para la materialización del fin perseguido con la norma objeto de examen y (iii) estricto cuando la medida tenga una mayor proximidad a los principios, derechos y valores superiores, en cuyo caso, se efectúa un estudio integro de proporcionalidad*." Sentencia C-793 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

otorga la mayor garantía de que el demandado conozca en forma cierta la existencia del proceso y ejerza su derecho de defensa, pero no la acoge como única, con exclusión de modalidades de carácter subsidiario, ya que, si lo hiciera, entrabaría la administración de justicia y desfavorecería el logro de la convivencia pacífica consagrada en el preámbulo de la Constitución."[61]

35. El precepto acusado, de la misma manera, no incorpora una afectación desproporcionada de los derechos al debido proceso, de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva del demandante. Esto debido a que, en primer término, existen razones constitucionalmente relevantes, fundadas en la garantía del debido proceso del deudor, que llevan a que advertida la estructura y efectos del proceso monitorio, obliguen a un mecanismo reforzado de integración del contradictorio, como insistentemente se ha señalado en esta sentencia. En segundo lugar, porque en caso que dicha modalidad de notificación no pueda llevarse a cabo, no concurre la barrera de acceso a la justicia alegada por los demandantes y replicada por varios de los intervinientes, puesto que en ese escenario es plenamente posible hacer uso del proceso abreviado, también de naturaleza declarativa y en dónde las opciones de notificación incluyen a aquella supletiva mediante aviso, así como el emplazamiento, una vez cumplidos los requisitos legales previstos para el efecto.

Inclusive, una conclusión en sentido contrario, esto es, que permita la notificación por aviso del demandado, configuraría una violación del derecho al debido proceso, esta vez del demandado. Nótese que según lo establece el artículo 421 del CGP, (i) si la demanda cumple los requisitos *"el juez ordenará requerir al deudor para que en el plazo de diez (10) días pague o exponga en la contestación de la demanda las razones concretas que le sirven de sustento para negar total o parcialmente la demanda"*; (ii) el auto de requerimiento de pago no admite recursos y se notificará personalmente al deudor, *"con la advertencia de que si no paga o no justifica su renuencia, se dictará sentencia que tampoco admite recursos y constituye cosa juzgada, en la cual se condenará al pago del monto reclamado, de los intereses causados y de los que se causen hasta la cancelación de la deuda"*; y (iii) *"si el deudor notificado no comparece, se dictará la sentencia a que se refiere este artículo y se proseguirá la ejecución de conformidad con lo previsto en el artículo 306"*.

Quiere ello decir que el único momento procesal en que el demandado puede oponerse al auto de requerimiento de pago es en el término de 10 días antes señalado, puesto que si no comparece al trámite judicial luego de ese término, se adopta sentencia la cual no admite recurso alguno y da lugar la ejecución de las decisiones judiciales, reglada en el artículo 306 del CGP, norma que no dispone de nuevas instancias de oposición respecto de la obligación declarada en sede jurisdiccional[62].

---

[61] Sentencia C-783 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[62] **Artículo 306. Ejecución**. Cuando la sentencia condene al pago de una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, el acreedor, sin necesidad de formular demanda, deberá solicitar la ejecución con base en la sentencia, ante el juez del conocimiento, para que se adelante el proceso ejecutivo a continuación y dentro del mismo expediente en que fue dictada. Formulada la solicitud el juez librará mandamiento ejecutivo de acuerdo con lo señalado en la parte resolutiva de la sentencia y, de ser el caso, por las costas aprobadas, sin que sea necesario, para iniciar la ejecución, esperar a que se surta el trámite anterior.

36. Ahora bien, revisado el artículo 292 del CGP, que regula la notificación por aviso, se observa que la misma se perfecciona con el envío, mediante el servicio postal, de copia informal del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, a la dirección que fuese informada por el demandante al juez del conocimiento, remisión que será certificada mediante constancia expedida por dicho servicio postal, la cual se incorporará al expediente.

Bajo este esquema, en caso que se admitiese la notificación por aviso en el proceso monitorio, bastaría el envío de la comunicación respectiva a la dirección que informe el demandante y el vencimiento del término de 10 días sin respuesta por parte del demandado, para que se desencadenen todas las consecuencias jurídicas de que trata el artículo 421 del CGP, respecto de las cuales, como ya se indicó, no se prevén recursos para su controversia. Esta circunstancia, a juicio de la Sala, afecta grave y desproporcionadamente el derecho a la defensa y contradicción del demandado.

Asimismo, aceptar la hipótesis planteada por los actores es incompatible con el objetivo central del proceso monitorio, como es documentar obligaciones informales y de mínima cuantía, a fin de lograr su exigibilidad judicial. Contrario a como sucede en los juicios de ejecución, en donde su procedencia está basada en la preexistencia de título ejecutivo emanado del deudor, en el proceso monitorio dicho título solo se logra cuando el demandado acepta, de manera cierta y no ficta o presupuesta, la existencia total o parcial de la obligación dineraria, o manifiesta los argumentos con los que se opone la existencia de la misma, escenarios todos ellos que implican su comparecencia material al proceso. Así, la notificación por aviso se mostraría insuficiente para cumplir con esa condición, lo que valida la opción adoptada por el Legislador, al exigir la notificación personal al demandado dentro del proceso monitorio.

Por último, es importante destacar que si bien la eficiencia y agilidad en los procedimientos judiciales son objetivos con relevancia constitucional, su vigencia debe ser necesariamente sopesada con la eficacia de los derechos fundamentales de las partes, en particular el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. En ese orden de ideas, en aras de otorgar celeridad al procedimiento judicial no pueden resultar conculcados los derechos mencionados.

37. No niega la Sala que en otros ordenamientos, como lo exponen los demandantes,

---

Si la solicitud de la ejecución se formula dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, o a la notificación del auto de obedecimiento a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, el mandamiento ejecutivo se notificará por estado. De ser formulada con posterioridad, la notificación del mandamiento ejecutivo al ejecutado deberá realizarse personalmente.

Cuando la ley autorice imponer en la sentencia condena en abstracto, una vez ejecutoriada la providencia que la concrete, se aplicarán las reglas de los incisos anteriores.

Lo previsto en este artículo se aplicará para obtener, ante el mismo juez de conocimiento, el cumplimiento forzado de las sumas que hayan sido liquidadas en el proceso y las obligaciones reconocidas mediante conciliación o transacción aprobadas en el mismo.

La jurisdicción competente para conocer de la ejecución del laudo arbitral es la misma que conoce del recurso de anulación, de acuerdo con las normas generales de competencia y trámite de cada jurisdicción.

es aceptada la notificación postal u otras alternativas análogas como formas de integración del contradictorio en el proceso monitorio. Sin embargo, esa sola razón no es suficiente para fundamentar la pretendida exequibilidad condicionada, puesto que el derecho comparado no hace parte del parámetro de control de constitucionalidad. Antes bien, tratándose de procedimientos judiciales, el Legislador ejerce su amplio margen de configuración legislativa a partir del análisis de las circunstancias económicas, sociales e incluso técnicas de los medios de comunicación, estudio que le llevó en el caso colombiano a inferir que la notificación personal es el instrumento idóneo para asegurar los derechos del demandado en el proceso monitorio. Por supuesto, ello no obsta para que en el futuro y ante la modificación de esas circunstancias fácticas, el Congreso opte por una fórmula diferente de notificación, la cual resultará compatible con la Constitución, en la medida en que otorgue plena eficacia a los derechos de las partes y al principio de publicidad que guía la actuación judicial. Sin embargo, no se deriva del ordenamiento constitucional un mandato que exija la procedencia la notificación por aviso como parte del proceso monitorio, lo que implica la validez de la decisión legislativa objeto de demanda.

Conclusión

38. El proceso monitorio es un trámite declarativo especial, cuya finalidad es permitir la exigibilidad judicial de obligaciones dinerarias de mínima cuantía que no están expresadas en un título ejecutivo. Por ende, dicho proceso busca resolver la problemática social propia de aquellos acreedores de transacciones informales, las cuales no han sido documentadas para su cobro posterior.

A partir de ese objetivo, la estructura del proceso es inicialmente declarativo, pero una vez reconocida la deuda por el demandado o ante la renuencia a responder el auto de requerimiento para pago, el trámite torna en un juicio de ejecución de la sentencia judicial, respecto del cual no se establecen nuevas oportunidades de contradicción por el deudor, diferentes al traslado inicial de la demanda. Es por esta razón que es constitucionalmente válido que el Legislador haya previsto expresamente que la única alternativa aceptable de notificación sea la de carácter personal, pues aquella la que garantiza la comparecencia material del demandado.

39. La Corte considera que la decisión del caso depende de la acreditación de un juicio intermedio de proporcionalidad, nivel de intensidad que responde a que, de acuerdo con los demandantes, la eliminación de la posibilidad de notificar por aviso al deudor incorpora una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia, así como una vulneración a la tutela judicial efectiva. En ese sentido, a pesar que de manera general el Legislador tiene un amplio margen de configuración respecto del diseño legal del proceso judicial, en el presente caso es pertinente utilizar un test más estricto, debido a los derechos fundamentales que la demanda considera afectados.

A partir de esta metodología de análisis, la Sala concluye que la restricción en comento es compatible con los derechos antes mencionados. Esto debido a que (i) cumple un fin constitucionalmente importante, como es la protección de los derechos de contradicción y defensa del demandado; y (ii) es una medida

conducente para lograr dicho objetivo, puesto que la notificación personal es el instrumento que asegura, desde una perspectiva material, la comparecencia del demandado al proceso. Adicionalmente, también debe tenerse en cuenta que en razón de las consecuencias que tiene para el deudor la falta de oposición al requerimiento de pago, la exigencia de notificación personal es una medida razonable en términos de garantía de sus derechos de contradicción y defensa.

De otro lado, en lo que respecta al demandante, en caso que no sea posible efectuar la notificación personal, esta circunstancia no configura una barrera para el acceso a la justicia, ni una carga desproporcionada para el acreedor, puesto que el mismo Código General del Proceso ofrece otras vías procedimentales para la exigibilidad judicial de la obligación dineraria, las cuales sí admiten formas diversas y supletivas de notificación al demandado. Además, aunque es válido afirmar que dichas vías no tienen el mismo nivel de celeridad que el proceso monitorio, también debe tenerse en cuenta que la simplificación y eficiencia en los procesos judiciales debe ponderarse con la protección de los derechos fundamentales de las partes. Así, de aceptarse la procedencia la notificación por aviso en el proceso monitorio, se impone una carga desproporcionada para el demandado, en términos de eficacia de sus derechos de contradicción y defensa. De allí que, correlativamente, la limitación impuesta por el Legislador resulta razonable y conforme con la Constitución.

VII. 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**, por los cargos analizados en esta sentencia, la expresión *"se notificará personalmente al deudor"*, prevista en el inciso segundo del artículo 421 de la Ley 1564 de 2012 *"por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".*

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Presidente
Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General