

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Honorables Magistrados de la Corte Constitucional, los suscritos ciudadanos colombianos:

Camila Castro Mesa	C.C. No. 1.111.486.854
Isabella Hurtado Gómez	C.C. No. 1.010.076.157
María Camila Neira Daza	C.C. No. 1.144.082.944
Valeria Ríos Peña	C.C. No. 1.107.516.698
Carlos Alberto Paz Russi	C.C. No. 16.659.201
Juan Carlos Siuffi Campo	C.C. No. 1.010.143.515
Daniela Vásquez Sáenz	C.C. No. 1.193.414.862
Camila Verdessoto López	C.C. No. 1.193.035.188

en ejercicio del derecho consagrado en los artículos 40.6 y 241 de la Constitución Política, presentamos ante ustedes acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 12 (parcial) y 13 (parcial) de la Ley 2213 de 2022, por considerar que vulneran normas de rango constitucional.

La presente acción se estructura de la siguiente forma:

- I. Competencia y procedibilidad
- II. Señalamiento de las normas acusadas
- III. Pretensiones
- IV. Normas de rango constitucional vulneradas
- V. Cargos de inconstitucionalidad
- VI. Notificaciones

Tabla de Contenidos

I. COMPETENCIA Y PROCEDIBILIDAD	4
A. Auto de inadmisión (D-14884 de 2022)	4
II. SEÑALAMIENTO DE LAS NORMAS ACUSADAS	8
III. PRETENSIONES.....	10
IV. NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL VULNERADAS	11
A. Normas alusivas al acceso efectivo de la justicia.....	11
1. Artículo 2 de la Constitución Política	11
2. Artículo 29 de la Constitución Política	11
3. Artículo 229 de la Constitución Política	11
4. Sentencia C-037 de 1996	11
5. Sentencia C-715 de 2012	11
6. Sentencia T-268 de 1996	12
7. Artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	12
8. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Cantos c. Argentina de 2002	12
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Maritza Urrutia c. Guatemala de 2003	12
B. Normas alusivas al derecho de la igualdad.....	13
1. Artículo 13 de la Constitución Política	13
1. Sentencia C-022 de 1996	13
2. Sentencia C-934 de 2013	13
3. Artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos	13
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) c. Honduras de 2021	14
C. Normas alusivas al debido proceso	14
1. Artículo 29 de la Constitución Política	14
2. Sentencia C-670 de 2004:	14
3. Sentencia C-163 de 2019	15
4. Artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.....	15
5. Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	15
V. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	16
A. Contra el artículo 10 de la Ley 2213 de 2022	16
1. Violación al derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)	20
2. Violación al derecho de acceso a la justicia (art. 229 C.P.)	21
3. Violación al derecho a la igualdad (art. 13 C.P.)	23

B. Contra los artículos 12 y 13 de la Ley 2213 de 2022.....	24
1. Violación al derecho al debido proceso (art. 29 C.P.).....	24
VI. NOTIFICACIONES.....	29

I. COMPETENCIA Y PROCEDIBILIDAD

1. Dando cumplimiento al artículo 2.5. del Decreto Ley 2067 de 1991, se indica que la Corte Constitucional es competente para el conocimiento de la presente demanda, conforme lo establecido en el numeral 4) del artículo 241 de la Constitución Política. A su vez, es procedente la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política.

A. AUTO DE INADMISIÓN (D-14884 DE 2022)

2. La Corte Constitucional, mediante Auto del 17 de agosto de 2022, inadmitió una demanda previa formulada contra las mismas disposiciones. En esa oportunidad, el Alto Tribunal consideró que la acción no satisfacía los requisitos de claridad, especificidad y suficiencia.¹
3. En particular, señaló que no era claro si se pretendía la inexecutable total de los artículos o una decisión de constitucionalidad condicionada. Además, el escrito anterior no desarrolló adecuadamente los elementos estructurales de los cargos de igualdad ni justificó la afectación concreta de los derechos fundamentales en juego.²
4. Esta nueva demanda no sólo corrige los errores formales del escrito anterior, sino que desarrolla de manera sustantiva y estructurada los cargos, con base en estándares jurisprudenciales y en la realidad material del país, así como presenta un cargo adicional.
5. La presente acción de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 10, 12 y 13 de la Ley 2213 de 2022 (en adelante "**Ley 2213**") no configura cosa juzgada constitucional, en tanto no se cumplen los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que se configure este fenómeno jurídico.
6. La Sentencia C-420 de 2020 resolvió el control automático del Decreto Legislativo 806 de 2020, dictado por el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, su examen se enmarcó dentro del control constitucional de normas excepcionales, fundado en los parámetros del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994.³
7. A diferencia de lo anterior, los artículos demandados de la Ley 2213 hacen parte de una legislación ordinaria, expedida fuera del contexto de excepción y con pretensión de permanencia. Su análisis constitucional debe, por tanto, realizarse bajo los estándares

¹ Corte Constitucional, Auto D-14884 del 17 de agosto de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera, pp. 5-7.

² Corte Constitucional, Auto D-14884 del 17 de agosto de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera, pp. 15-16.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 8.

ordinarios del bloque de constitucionalidad, y no a partir del test específico de necesidad, conexidad y proporcionalidad aplicable a medidas excepcionales y temporales.⁴

8. En cuanto al artículo 10, el estudio realizado en la Sentencia C-420 se limitó a valorar si el uso exclusivo del Registro Nacional de Personas Emplazadas (en adelante “RNPE”) era idóneo y razonable dentro de las condiciones extraordinarias de la pandemia, sin abordar de fondo su compatibilidad con los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la justicia en condiciones estructurales.⁵ La Corte Constitucional se centró en verificar si, en el marco de la emergencia, existían alternativas efectivas que permitieran reemplazar de forma segura y eficiente la notificación por edicto físico. Sin embargo, no se adelantó un juicio integral sobre la afectación que puede producir esta exclusividad en contextos normales de operación judicial.
9. Por otro lado, el tercer inciso del artículo 12 de la Ley 2213 establece que, una vez se sustente el recurso de apelación en procesos civiles y de familia, se correrá traslado a la parte contraria por cinco (5) días y, vencido ese término, el juez proferirá sentencia escrita que se notificará por estado. Con ello, la norma elimina la audiencia de sustentación del recurso, salvo que se haya decretado prueba.
10. Esta modificación constituye una medida regresiva en términos de garantías procesales, pues suprime una etapa del proceso judicial que favorece el ejercicio efectivo del derecho de defensa y la contradicción en la segunda instancia. La audiencia de sustentación no sólo permite que las partes expongan oralmente sus argumentos, sino que también mejora la comprensión del litigio y propicia la transparencia en la toma de decisiones.
11. Al tratarse de una norma que reduce el estándar de protección previamente alcanzado en el diseño del recurso de apelación, el legislador estaba obligado a justificar de forma clara, razonada y suficiente la supresión de la audiencia, con base en criterios objetivos y evidencia empírica.⁶ No obstante, la exposición de motivos de la Ley 2213 no contiene ninguna justificación de este tipo.
12. La Corte Constitucional ha señalado que:

Los avances en materia de oralidad han sido relevantes para mejorar la celeridad y simplificar los procesos judiciales, discrepa del criterio expuesto por uno de los intervinientes, según el cual la modificación del modelo oral para el trámite de los procesos laborales desconoce tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad. No existe tratado internacional ratificado por Colombia que contemple una regla según la cual la oralidad sea el único mecanismo legítimo para tramitar judicialmente

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 354.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 327.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

reclamos relacionados con derechos laborales o sociales. Por lo demás, la Sala advierte que la afectación del principio de inmediación de la prueba que reprochan algunos intervinientes es apenas aparente, toda vez que los artículos 14º y 15º sub judice prescriben que las audiencias en segunda instancia en las que se deba practicar pruebas serán celebradas de acuerdo con las normas procedimentales ordinarias, de manera que esta medida no sacrifica, ni siquiera en grado leve, ninguna garantía inherente al derecho de contradicción y defensa. En este escenario, resulta innecesario aplicar el test de proporcionalidad a las medidas estudiadas.⁷

13. Frente al principio de la oralidad, la Corte Constitucional ha destacado que:

El principio de oralidad en la administración de justicia [...] dada su naturaleza de principio, la misma LEAJ admite que la ley prevea excepciones a la aplicación de la oralidad en cada proceso judicial. En tal sentido, la Corte Constitucional ha indicado que la oralidad es un principio procesal cuyo alcance puede ser definido por el legislador atendiendo a razones de conveniencia o necesidad.⁸

14. La Corte Constitucional aclara que no existe un tratado internacional ratificado por Colombia que establezca que la oralidad sea el único mecanismo legítimo para tramitar judicialmente reclamos en materia laboral o social. No obstante, reconoce que los avances en materia de oralidad han sido esenciales para mejorar la celeridad y simplificación de los procesos judiciales.⁹
15. Asimismo, señala que la afectación al principio de inmediación probatoria alegada por algunos intervinientes es aparente, ya que los artículos 14 y 15 sub judice establecen que las audiencias en segunda instancia, cuando deban practicarse pruebas, se regirán por las normas procedimentales ordinarias.¹⁰ Por ello, la medida no sacrifica garantías esenciales del derecho de contradicción y defensa, y no resulta necesario aplicar el test de proporcionalidad.
16. Sin embargo, la Corte Constitucional también ha precisado que el principio de oralidad, en su calidad de principio procesal, puede ser objeto de excepciones por parte del legislador, siempre que dichas excepciones estén debidamente justificadas. En el presente caso, dicha justificación no fue proporcionada, ni en la exposición de motivos ni en el análisis realizado por el legislador, lo cual afecta la validez constitucional de la norma en un contexto de regularidad y no de emergencia.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P., Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 327.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P., Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 327.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2023. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

17. Por su parte, el artículo 13 de la Ley 2213, aunque reproduce en lo esencial el contenido del artículo 15 del Decreto Legislativo 806, no fue objeto de revisión bajo un juicio de constitucionalidad ordinario. En la Sentencia C-420, la Corte Constitucional analizó la norma desde la perspectiva de una respuesta urgente y temporal a la crisis sanitaria, y no como una regulación definitiva del trámite del recurso de apelación en materia laboral. El análisis se centró en la idoneidad de suprimir la audiencia de sustentación en un contexto de restricciones sanitarias y sobrecarga judicial, sin examinar de manera detallada sus consecuencias en el derecho al debido proceso, ni en los principios de oralidad, publicidad o inmediación que rigen el proceso laboral.
18. Cabe resaltar que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la cosa juzgada material no se configura cuando la disposición posterior, aunque idéntica en su redacción, es expedida en un contexto normativo diferente, persigue finalidades distintas o produce efectos sustancialmente diversos. Tal es el caso del artículo 13 de la Ley 2213, cuya vocación de permanencia implica consolidar una medida regresiva que, en su momento, fue admitida únicamente como excepción temporal y extraordinaria.
19. En síntesis, la Corte Constitucional no ha adelantado un juicio de fondo sobre la constitucionalidad de estas disposiciones en condiciones ordinarias, ni ha evaluado sus implicaciones permanentes sobre los derechos fundamentales involucrados. Por lo tanto, la presente acción plantea problemas jurídicos nuevos y sustanciales, que no han sido objeto de pronunciamiento definitivo y que exigen un análisis constitucional independiente y riguroso.

II. SEÑALAMIENTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

20. Se acusan los apartados subrayados de las siguientes tres normas:

(i.) ARTÍCULO 10. EMPLAZAMIENTO PARA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Los emplazamientos que deban realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito.

(ii.) ARTÍCULO 12. APELACIÓN DE SENTENCIAS EN MATERIA CIVIL Y FAMILIA. El recurso de apelación contra sentencia en los procesos civiles y de familia, se tramitará así:

Sin perjuicio de la facultad oficiosa de decretar pruebas, dentro del término de ejecutoria del auto que admite la apelación, las partes podrán pedir la práctica de pruebas y el juez las decretará únicamente en los casos señalados en el artículo 327 del Código General del Proceso. El juez se pronunciará dentro de los cinco (5) días siguientes.

Ejecutoriado el auto que admite el recurso o el que niega la solicitud de pruebas, el apelante deberá sustentar el recurso a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes. De la sustentación se correrá traslado a la parte contraria por el término de cinco (5) días. Vencido el término de traslado se proferirá sentencia escrita que se notificará por estado. Si no se sustenta oportunamente el recurso, se declarará desierto. Si se decretan pruebas, el juez fijará fecha y hora para la realización de la audiencia en la que se practicarán, se escucharán alegatos y se dictará sentencia. La sentencia se dictará en los términos establecidos en el Código General del Proceso.

(iii.) ARTÍCULO 13. APELACIÓN EN MATERIA LABORAL. El recurso de apelación contra las sentencias y autos dictados en materia laboral se tramitará así:

Ejecutoriado el auto que admite la apelación o la consulta, si no se decretan pruebas, se dará traslado a las partes para alegar por escrito por el término de cinco (5) días cada una, iniciando con la apelante. Surtidos los traslados correspondientes, se proferirá sentencia escrita.

Si se decretan pruebas, se fijará la fecha de la audiencia para practicar las pruebas a que se refiere el artículo 83 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. En ella se oirán las alegaciones de las partes y se resolverá la apelación.

Cuando se trate de apelación de un auto se dará traslado a las partes para alegar por escrito por el término de cinco (5) días y se resolverá el recurso por escrito.

III. PRETENSIONES

21. En ese orden de ideas, los suscritos solicitan lo siguiente:

- (1) PRIMERA: DECLARAR la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL de la expresión “únicamente” del artículo 10 de la Ley 2213 por vulnerar los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución Política de Colombia al imponer como único medio de emplazamiento el
- (2) De manera subsidiaria a la pretensión ‘PRIMERA:’ DECLARAR la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “únicamente” del artículo 10 de la Ley 2213 en el sentido de que dicho mecanismo digital no excluye el uso de medios físicos tradicionales (como prensa, radio o sede judicial), cuando ello sea necesario o más garantista para el ciudadano emplazado.
- (3) SEGUNDA: DECLARAR la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL del tercer inciso del artículo 12 de la Ley 2213 por vulnerar el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia al eliminar injustificadamente la audiencia de sustentación del recurso de apelación en procesos civiles y de familia.
- (4) De manera subsidiaria a la pretensión ‘SEGUNDA:’ DECLARAR la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del tercer inciso del artículo 12 de la Ley 2213 en el entendido de que la supresión de la audiencia sólo será constitucionalmente válida cuando esté justificada de manera expresa, razonada y detallada por el legislador o por el intérprete constitucional, con base en criterios objetivos y evidencia suficiente. Lo anterior, con el fin de evitar que se mantenga una medida regresiva sin el análisis riguroso y conforme a los estándares constitucionales, el cual hasta ahora ha sido notoriamente inexistente.
- (5) TERCERA: DECLARAR la INEXEQUIBILIDAD PARCIAL de la expresión “alegar por escrito” del artículo 13 de la Ley 2213 por vulnerar los artículos 29 de la Constitución Política de Colombia al eliminar injustificadamente la audiencia de sustentación del recurso de apelación en procesos laborales.
- (6) De manera subsidiaria a la pretensión ‘TERCERA:’ DECLARAR la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de la expresión “alegar por escrito” del artículo 13 de la Ley 2213 en el entendido de que la supresión de la audiencia sólo será constitucionalmente válida cuando esté justificada de manera expresa, razonada y detallada por el legislador o por el intérprete constitucional, con base en criterios objetivos y evidencia suficiente. Lo anterior, con el fin de evitar que se mantenga una medida regresiva sin el análisis riguroso y conforme a los estándares constitucionales, el cual hasta ahora ha sido notoriamente inexistente.

IV. NORMAS DE RANGO CONSTITUCIONAL VULNERADAS

A. NORMAS ALUSIVAS AL ACCESO EFECTIVO DE LA JUSTICIA

1. Artículo 2 de la Constitución Política

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.¹¹

2. Artículo 29 de la Constitución Política

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.¹²

3. Artículo 229 de la Constitución Política

Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.¹³

4. Sentencia C-037 de 1996

El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados.¹⁴

5. Sentencia C-715 de 2012

El derecho al acceso a la justicia –art.229 CP– y el derecho al debido proceso –art.29– son reconocidos en la Constitución Política, por los tratados

¹¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 2.

¹² Constitución Política de Colombia, Artículo 29.

¹³ Constitución Política de Colombia, Artículo 229.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, p. 10.

internacionales suscritos por Colombia, hace parte del bloque de constitucionalidad, y su naturaleza y alcance normativo han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el acceso a la justicia debe ser efectivo, no meramente nominal, ha planteado la prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades procesales, las cuales tienen como finalidad garantizar la efectividad de los derechos y propender por la optimización de los medios de defensa de los ciudadanos.¹⁵

6. Sentencia T-268 de 1996

El derecho a la administración de justicia [...] el cual consiste, como lo ha dicho esta Corte, no solamente en poner en movimiento el aparato jurisdiccional, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que ésta sea efectivamente cumplida.¹⁶

7. Artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.¹⁷

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Cantos c. Argentina de 2002

Los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.¹⁸

9. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso Maritza Urrutia c. Guatemala de 2003

Toda persona debe tener acceso a un recurso sencillo y rápido ante jueces o tribunales competentes que amparen sus derechos fundamentales. Dicha garantía constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, p. 7.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, ¶ 4.3.

¹⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), Artículo 25.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cantos c. Argentina), Sentencia de 28 de noviembre de 2002, ¶ 50.

Americana, sino del propio Estado de derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.¹⁹

B. NORMAS ALUSIVAS AL DERECHO DE LA IGUALDAD

1. Artículo 13 de la Constitución Política

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.²⁰

1. Sentencia C-022 de 1996

En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato.²¹

2. Sentencia C-934 de 2013

Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales [...] Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado.²²

3. Artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Maritza Urrutia c. Guatemala), Sentencia de 27 de noviembre de 2003, ¶ 117.

²⁰ Constitución Política de Colombia, Artículo 13.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, ¶ 4.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-934 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, ¶ 4.

la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.²³

4. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) c. Honduras de 2021

La Corte recuerda que el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 convencional tiene dos dimensiones, la primera una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana. Lo anterior quiere decir que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación.²⁴

C. NORMAS ALUSIVAS AL DEBIDO PROCESO

1. Artículo 29 de la Constitución Política

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. 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.²⁵

2. Sentencia C-670 de 2004:

La Corte ha mantenido una sólida línea jurisprudencial, en el sentido de que la notificación, en cualquier clase de proceso, se constituye en uno de los actos de comunicación procesal de mayor efectividad, en cuanto garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales con el fin de dar aplicación concreta al debido proceso mediante la vinculación de aquellos a quienes

²³ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Artículo 10.

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) c. Honduras), Sentencia de 31 de agosto de 2021, pp. 37-40.

²⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 29.

conciene la decisión judicial notificada, así como que es un medio idóneo para lograr que el interesado ejercite el derecho de contradicción, planteando de manera oportuna sus defensas y excepciones. De igual manera, es un acto procesal que desarrolla el principio de la seguridad jurídica, pues de él se deriva la certeza del conocimiento de las decisiones judiciales.²⁶

3. Sentencia C-163 de 2019

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el debido proceso comporta al menos los derechos (i) a la jurisdicción, que a su vez conlleva las garantías a un acceso igualitario de los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la Ley; y (iii) el derecho a la defensa.²⁷

4. Artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.²⁸

5. Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.²⁹

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, ¶ 3.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-163 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera, ¶ 3.

²⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Artículo 10.

²⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), Artículo 8.

V. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

A. CONTRA EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY 2213 DE 2022

22. El artículo 10 del Decreto 806 de 2020 (en adelante “Decreto 806”), ahora artículo 10 de la Ley 2213, establece lo siguiente:

Emplazamiento para notificación personal. Los emplazamientos que deban realizarse en aplicación del artículo 108 del Código General del Proceso se harán únicamente en el registro nacional de personas emplazadas, sin necesidad de publicación en un medio escrito.³⁰

23. El artículo citado se destaca porque indica que el emplazamiento para notificación personal se hará únicamente en el RNPE, sin necesidad de publicación en un medio escrito. No obstante, el artículo 108 del Código General del Proceso (en adelante “C.G.P.”), norma de orden público que desarrolla garantías constitucionales, prevé diversos mecanismos procesales para hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, tales como *“la inclusión del nombre del sujeto emplazado, las partes, la clase del proceso y el juzgado que lo requiere, en un listado que se publicará por una sola vez en un medio escrito de amplia circulación nacional o local, o en cualquier otro medio masivo de comunicación, a criterio del juez, para lo cual indicará al menos dos (2) medios de comunicación”*.³¹
24. Si bien la Ley 2108 de 2021, artículo 1, reconoció el acceso a Internet como un servicio público esencial *“con el fin de propender por la universalidad [...] permitiendo la conectividad de todos los habitantes del territorio nacional, en especial de la población vulnerable o en zonas rurales y apartadas”*,³² esta prescripción aún no se materializa plenamente en Colombia. Persisten barreras económicas, sociales e institucionales que impiden un acceso idóneo y efectivo, por lo que el derecho a la conectividad se mantiene más en el plano de la aspiración que de la garantía real.
25. La Corte Constitucional ha señalado que el acceso a la administración de justicia no se agota con la posibilidad de presentar una solicitud, sino que debe ser efectivo: supone igualdad entre las partes, valoración de pruebas, aplicación de la Constitución y la ley, y protección de los derechos amenazados o vulnerados.³³
26. De igual modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que no basta la existencia formal de recursos judiciales, pues estos deben ser efectivos e idóneos, ya que de

³⁰ Ley 2213 de 2022, Artículo 10.

³¹ Código General del Proceso, Artículo 108.

³² Ley 2108 de 2021, Artículo 1.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, ¶ 41.

lo contrario resultan ilusorios cuando las condiciones del país los hacen inoperantes. La efectividad exige que el trámite de los recursos observe garantías que aseguren la adecuada defensa de los derechos en litigio. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad”*.³⁴

27. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha precisado que *“no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o las circunstancias de un caso particular, resulten ilusorios”*.³⁵ Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Poder Judicial carece de independencia, cuando faltan medios para ejecutar las decisiones, cuando hay retardo injustificado o cuando el acceso al recurso es restringido de manera irrazonable.
28. Así las cosas, garantizar efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia exige asegurar también el ingreso real del justiciable al sistema al aparato judicial, pues esta garantía constituye la materialización integral de sus derechos, respaldada por el deber estatal de ejecutar de manera efectiva las decisiones judiciales.
29. En consecuencia, si bien el Decreto 806 respondió a la necesidad de modernizar los sistemas judiciales y garantizar la continuidad de los procesos durante la emergencia sanitaria, ello no autoriza a desconocer las garantías que preceden y complementan a todo derecho sustancial. El artículo 10 de dicho decreto, al establecer que el emplazamiento se hará únicamente a través del RNPE y sin publicación escrita, desconoce las limitaciones de conectividad que afectan a amplios sectores del país, especialmente en zonas rurales. La transición hacia una justicia digital no puede desconocer ni reemplazar de manera abrupta mecanismos ya probados de efectividad, como los previstos en el artículo 108 del C.G.P.
30. En suma, el artículo 10 cuestionado vulnera la Constitución Política al contradecir los derechos al debido proceso (art. 29 C.P.), a la igualdad (art. 13 C.P.) y al acceso a la justicia (art. 229 C.P.). Aunque la Ley 2213 busca una transición progresiva hacia la justicia digital, el artículo 10 impone de manera rígida el medio digital exclusivo para el emplazamiento, desconociendo la diversidad de condiciones sociales.
31. La redacción del artículo refleja una obligación estricta de utilizar el RNPE *“únicamente”* y *“sin necesidad de publicación en un medio escrito”*. Estas expresiones eliminan la posibilidad

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Castañeda Gutman c. Estados Unidos Mexicanos), Sentencia de 06 de agosto de 2008, ¶ 78.

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Duque c. Colombia), Sentencia de 26 de febrero de 2016, ¶ 149.

de acudir a medios complementarios previstos en el C.G.P. y parten de una presunción irreal de conectividad universal, incompatible con la situación de zonas rurales y poblaciones vulnerables. Además, pierde de vista el espíritu del artículo 108 del C.G.P., el cual, buscando la diversidad de medios para emplazar, y consecuentemente, la efectividad de este, prevé el uso de al menos dos medios de comunicación. Obsérvese que aunque el RNPE permite centralizar el emplazamiento, asimismo, limita su efectividad por no ser un medio de comunicación.

32. Según la Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (ENTIC, 2024) del DANE, apenas el 41,9% de los hogares en centros poblados y áreas rurales dispersas cuenta con Internet, y solo el 9,6% posee computador o tableta. Esto significa que más de la mitad de la población rural carece de medios materiales para consultar el RNPE, quedando en situación de indefensión procesal. Esta exclusión configura una barrera técnica y una forma de discriminación indirecta, pues aplica una regla uniforme frente a condiciones estructuralmente desiguales.

TABLA 1. ACCESO Y USO DE LAS TIC EN COLOMBIA PARA EL AÑO 2023-2020³⁶

	TOTAL NACIONAL					TOTAL POR CABECERA					TOTAL CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO				
	2024	2023	2022	2021	2020	2024	2023	2022	2021	2020	2024	2023	2022	2021	2020
Proporción de personas de 5 o más años que escuchan señal de radio dentro del hogar	40.60%	41.10%	46.10%	45.30%	48.20%	38.90%	39.20%	44.60%	43.80%	46.60%	46.20%	47.70%	51.10%	50.60%	53.50%
Proporción de hogares con conexión a internet	65.60%	63.90%	59.50%	60.50%	56.50%	72.50%	70.50%	67.50%	70.00%	66.60%	41.90%	41.40%	32.20%	28.80%	23.90%
Proporción de hogares con tenencia de computador (de escritorio, portátil o tableta)	35.70%	34.00%	34.00%	37.90%	39.30%	43.20%	41.50%	41.60%	46.30%	48.20%	9.60%	8.50%	8.20%	9.70%	10.40%
Proporción de hogares con tenencia de televisor	89.10%	88.70%	89.20%	89.50%	91.40%	92.40%	91.70%	92.40%	93.60%	94.80%	77.80%	78.30%	78.50%	75.70%	80.60%
Proporción de personas de 5 y más años que tienen teléfono celular	78.1%	77.0%	75.8%	76.30%	75.40%	81.90%	80.80%	79.70%	80.20%	79.40%	65.40%	64.20%	62.80%	63.40%	62.40%

³⁶ DANE. (2024-2020). Encuesta de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en Hogares – ENTIC Hogares. <https://www.dane.gov.co/index.php/categoria-economicas/38-tecnologias-de-informacion>.

33. A continuación, se evidencia la vulneración de cada uno de los derechos mencionados anteriormente.

1. Violación al derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)

34. En primer lugar, la norma vulnera el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.P.), al desconocer el estándar constitucional que concibe la notificación como garantía esencial para el ejercicio efectivo del derecho de defensa.

35. La Corte Constitucional ha reiterado que la notificación judicial no constituye un trámite meramente formal, sino un instrumento de naturaleza sustancial dentro de la estructura de un proceso constitucionalmente válido. En efecto, en la Sentencia C-670 de 2004 precisó:

[L]a Corte ha mantenido una sólida línea jurisprudencial, en el sentido de que la notificación, en cualquier clase de proceso, se constituye en uno de los actos de comunicación procesal de mayor efectividad, en cuanto garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales con el fin de dar aplicación concreta al debido proceso mediante la vinculación de aquellos a quienes concierne la decisión judicial notificada, así como que es un medio idóneo para lograr que el interesado ejercite el derecho de contradicción, planteando de manera oportuna sus defensas y excepciones. De igual manera, es un acto procesal que desarrolla el principio de la seguridad jurídica, pues de él se deriva la certeza del conocimiento de las decisiones judiciales.³⁷

36. La notificación judicial no puede entenderse como un simple requisito formal, sino como un acto esencial para la efectividad del derecho al debido proceso, pues es el medio por el cual se garantiza el conocimiento real de las decisiones judiciales y se permite la oportuna contradicción, defensa y participación de los sujetos procesales. En esa medida, la notificación debe cumplir con estándares de eficacia, razonabilidad y accesibilidad, como parte integrante del contenido mínimo del derecho al debido proceso.

37. En consecuencia, las expresiones demandadas del artículo 10 desconocen por completo esta línea jurisprudencial, al sustituir todos los medios de emplazamiento por una única publicación digital en el RNPE, lo cual no garantiza el conocimiento real del proceso para amplios sectores de la población, en particular aquellos en condición de pobreza, residentes en zonas rurales o sin alfabetización digital. En este contexto, la norma impide la efectiva vinculación al proceso judicial y, por ende, la posibilidad real de ejercer el derecho de contradicción y defensa, en abierta contradicción con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-420 de 2020:

En atención a lo dicho, la Sala concluye que la medida prevista en el artículo 10º del Decreto Legislativo sub examine genera una afectación apenas leve

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, p. 19.

al derecho al debido proceso, en sus facetas de defensa, contradicción y publicidad, mientras que materializa en gran medida los principios de celeridad y economía procesal y del derecho a la salud de quienes participan de la administración de justicia. Por todo lo anterior, la Sala lo declarará exequible.³⁸

38. En ese orden de ideas, la Corte concluyó que la afectación al debido proceso era apenas leve frente a los beneficios de celeridad, economía procesal y protección de la salud pública en un contexto de emergencia sanitaria. Sin embargo, dicho análisis no puede trasladarse automáticamente a un escenario de normalidad institucional como el vigente bajo la Ley 2213. En aquella ocasión, el juicio constitucional estuvo enmarcado en la pandemia de COVID-19, donde la virtualización del proceso se justificaba para asegurar la continuidad del servicio de justicia y la protección de la salud colectiva. Superada esa situación extraordinaria, el examen debe reorientarse a la luz de los principios permanentes del orden constitucional, que exigen garantizar un acceso efectivo, real y no meramente formal al proceso judicial, así como condiciones mínimas de igualdad y defensa para todos los ciudadanos. En consecuencia, el estándar adoptado en 2020 no resulta aplicable al contexto actual, pues la virtualidad ya no puede sostenerse como medida transitoria o excepcional, sino que debe ajustarse plenamente a las exigencias materiales del debido proceso y del principio de seguridad jurídica.
39. Por lo tanto, al suprimir los mecanismos tradicionales de emplazamiento previstos en el artículo 108 del C.G.P. y condicionar el conocimiento del proceso exclusivamente a la consulta digital del RNPE, el artículo 10 desconoce el núcleo esencial del derecho al debido proceso. Con ello, compromete además el principio de seguridad jurídica, en la medida en que no ofrece garantías suficientes para constatar que las partes hayan sido válidamente vinculadas a la actuación judicial.

2. Violación al derecho de acceso a la justicia (art. 229 C.P.)

40. En segundo lugar, se vulnera el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.). La Corte Constitucional, en la Sentencia C-426 de 2002, reconoció que, si bien el legislador, en virtud de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, goza de un amplio margen de configuración para regular los procedimientos judiciales y el acceso a ellos, dicho margen no es absoluto. Está limitado por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, en cuanto las medidas adoptadas deben ser acordes con las garantías constitucionales y, en esa medida, *“permitan la realización material de los derechos sustanciales”*.³⁹ En esa misma decisión la Corte Constitucional señaló que:

³⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 376.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, ¶ 6.7.

Siendo el acceso a la administración de justicia también un derecho de configuración legal, los cauces que fije el legislador en torno a la regulación y ejecución material del mismo, que incluyen la posibilidad de establecer limitaciones y condicionamientos para el uso adecuado del servicio, deben respetar siempre su núcleo esencial y ajustarse a las reglas que sobre el tema ha definido la Constitución, sin que resulten admisibles aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, tiendan a obstaculizar la efectividad y operancia del derecho fundamental en cuestión y la prevalencia de los demás derechos fundamentales.⁴⁰

41. La imposición de un único canal digital de emplazamiento, sin contemplar mecanismos alternativos o subsidiarios, constituye una medida excesiva y carente de justificación razonable, que obstaculiza el ejercicio efectivo del derecho fundamental de acceso a la justicia por parte del emplazado. Esta exclusividad normativa no sólo desconoce las condiciones sociales, económicas y territoriales del país, sino que además impide a una amplia franja de la población ejercer su derecho a participar en el proceso, ser oída y defenderse adecuadamente, afectando de manera directa el derecho al acceso de justicia.
42. En consecuencia, es necesario recordar que la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia constituye un límite a la libertad de configuración del legislador, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-670 de 2004:

Esta Corporación ha sostenido en reiterada jurisprudencia, que el legislador tiene libertad de configuración para diseñar los procedimientos judiciales así como la regulación específica de ciertas pautas procesales, así como que dicho margen de discrecionalidad no es absoluto sino que encuentra límites en los principios y derechos constitucionales cuyo núcleo esencial tiene el deber de salvaguardar y garantizar, y por lo tanto, las normas procedimentales que expida deben ser razonables y proporcionadas a fin de salvaguardar tales propósitos. Es por ello que el diseño de los procedimientos judiciales debe propugnar por el derecho de defensa y el debido proceso, la primacía del derecho sustancial y así mismo garantizar el principio de imparcialidad.⁴¹

43. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el Estado tiene el deber de desarrollar políticas públicas, mecanismos, herramientas y estrategias en el entorno digital, los cuales deben *“adecuarse a unos principios orientadores que incluyen: el acceso en igualdad de condiciones, el pluralismo, la no discriminación y la privacidad”*.⁴² Por lo tanto, corresponde al Estado la obligación de garantizar el acceso y la conectividad universal, atendiendo al principio de acceso universal, que establece *“la necesidad de garantizar la conectividad y el acceso universal, ubicuo, equitativo, verdaderamente*

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, ¶ 6.8.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, pp. 18-19.

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet), 2013, ¶ 11.

*asequible y de calidad adecuada, a la infraestructura de internet y a los servicios de las TIC, en todo el territorio del Estado”.*⁴³

44. Es claro que, si bien el emplazamiento digital tiene virtudes relevantes, su implementación debía ser gradual. Esta previsión no se contempló en la Ley 2213, que impuso el uso exclusivo del portal ya mencionado, sin establecer un proceso acompañado de alfabetización digital y de apropiación tecnológica, con lo cual se incumplen las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. Violación al derecho a la igualdad (art. 13 C.P.)

45. Finalmente, respecto del derecho fundamental a la igualdad (art. 13 C.P.), su examen debe hacerse conforme a la metodología del test de razonabilidad adoptado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-022 de 1996. En consecuencia, el análisis de constitucionalidad del artículo 10 de la Ley 2213 debe desarrollarse en tres etapas secuenciales:
46. En primer lugar, debe identificarse la existencia de un fin u objetivo que justifique el trato desigual.⁴⁴ Si bien la norma establece en abstracto un trato igualitario al fijar el RNPE como único medio de emplazamiento, en la práctica desconoce la desigualdad objetiva entre los sujetos procesales, al aplicar la misma regla tanto a quienes cuentan con acceso efectivo a medios digitales como a quienes carecen por completo de conectividad o alfabetización digital.
47. En segundo lugar, corresponde verificar si el fin perseguido es constitucionalmente válido.⁴⁵ En principio, el objetivo de modernizar y agilizar la administración de justicia mediante el uso de las TIC resulta legítimo y acorde con las disposiciones normativas. Sin embargo, el análisis de validez debe considerar también su alcance y consecuencias, lo que pone de presente una omisión legislativa respecto del impacto desproporcionado que esta medida genera en las poblaciones vulnerables.
48. En la tercera etapa se evalúa la proporcionalidad del medio respecto del fin, lo cual se desarrolla en tres subetapas.⁴⁶ En cuanto a la adecuación, se admite que el RNPE puede contribuir a alcanzar el objetivo propuesto. No obstante, frente a la necesidad, la medida no supera el estándar, pues existen mecanismos alternativos y menos lesivos, como los previstos en el artículo 108 del C.G.P., que permiten alcanzar la misma finalidad sin

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Capítulo IV (Libertad de Expresión e Internet), 2013, ¶ 16.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, ¶ 6.3.3.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, ¶ 6.3.3.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, ¶ 6.3.3.

comprometer derechos fundamentales. Finalmente, al analizar la razonabilidad en sentido estricto, se concluye que el beneficio obtenido no justifica el sacrificio de derechos constitucionales superiores, como el debido proceso, el acceso a la justicia y la igualdad material.

49. En conclusión, al imponer de manera exclusiva un único canal digital como medio de emplazamiento, el artículo 10 de la Ley 2213 de 2022 desconoce las desigualdades estructurales entre los sujetos procesales y establece un trato formalmente igualitario que, en la práctica, resulta sustancialmente discriminatorio para quienes carecen de conectividad, dispositivos o habilidades digitales. Al no prever mecanismos subsidiarios o complementarios que permitan suplir esta exclusión tecnológica, la medida legislativa no supera el test de razonabilidad, pues restringe de manera desproporcionada el ejercicio de derechos fundamentales bajo una lógica de mera eficiencia procedimental. En un Estado Social de Derecho comprometido con la igualdad material, el legislador tiene la obligación de adoptar disposiciones que reconozcan y mitiguen las brechas sociales y tecnológicas, de modo que el emplazamiento judicial contemple medios alternativos, idóneos y accesibles que garanticen la participación efectiva de todas las personas, sin distinción de sus condiciones socioeconómicas o geográficas, en los procesos que las involucren.⁴⁷

B. CONTRA LOS ARTÍCULOS 12 Y 13 DE LA LEY 2213 DE 2022

50. Los artículos 12 y 13 eliminan la oralidad en la sustentación del recurso de apelación en procesos civiles y de familia y en los orales respectivamente, estableciendo que dicha sustentación deberá realizarse por escrito. Esta disposición introduce un retroceso respecto al modelo oral que ha venido consolidándose desde la expedición del C.G.P.

1. Violación al derecho al debido proceso (art. 29 C.P.)

51. Los artículos demandados vulneran gravemente el derecho al debido proceso en dos niveles. En primer lugar, infringen el debido proceso legislativo, al omitir una justificación clara, razonada y suficiente para suprimir la audiencia de sustentación del recurso de apelación en los procesos civiles y laborales, desconociendo así los principios de deliberación democrática y publicidad de las razones.⁴⁸ En segundo lugar, desconocen el principio de oralidad como expresión esencial del debido proceso, al eliminar una garantía procesal clave —la audiencia de sustentación— que permite a las partes ejercer de forma plena su derecho de defensa y contradicción ante el juez de segunda instancia. A continuación, se presentan los argumentos.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, ¶ 6.3.3.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 2021, M.P. Alberto Rojas Ríos.

a. Violación al debido proceso legislativo

52. Al examinar la exposición de motivos del Proyecto de Ley 323 de 2022, que dio origen a la Ley 2213, se evidencia que su justificación se construyó sobre una visión predominantemente instrumental: asegurar la permanencia de las herramientas tecnológicas implementadas mediante el Decreto Legislativo 806 de 2020. En dicho documento, se resaltan como logros la continuidad del servicio de justicia durante la emergencia sanitaria, la expansión de la comunicación digital entre las partes y los jueces, así como la supuesta modernización de prácticas procesales, como la realización de audiencias virtuales y el archivo digital de expedientes. Incluso se aduce que:

No parece concebible que la forma de hacer las cosas pueda volver atrás y, por lo mismo, no parece razonable permitir que la justicia retroceda con la pérdida de vigencia del Decreto 806.⁴⁹

53. Sin embargo, dicha exposición de motivos omite cualquier análisis sustantivo y razonado sobre los posibles efectos regresivos o problemáticos de las medidas que se pretendían adoptar con carácter permanente. Así ocurrió, por ejemplo, con la eliminación de la audiencia de sustentación del recurso de apelación en los procesos civiles y laborales. Esta supresión fue incorporada en el texto final de la ley sin que existiera una justificación clara, específica ni proporcional en el expediente legislativo que permitiera entender por qué se prescindía de una garantía procesal tan significativa para el ejercicio del derecho de defensa y el principio de contradicción ante el juez de segunda instancia.
54. En este punto, conviene recordar que, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional —entre otras, la Sentencia C-670 de 2004—, si bien el legislador goza de un amplio margen de configuración para diseñar los procedimientos judiciales, dicho margen no es absoluto. La Corte Constitucional ha precisado que:

[E]l legislador tiene libertad de configuración para diseñar los procedimientos judiciales así como la regulación específica de ciertas pautas procesales; sin embargo, dicho margen de discrecionalidad no es absoluto, sino que encuentra límites en los principios y derechos constitucionales cuyo núcleo esencial tiene el deber de salvaguardar y garantizar. Por lo tanto, las normas procedimentales que expida deben ser razonables y proporcionadas a fin de salvaguardar tales propósitos. Es por ello que el diseño de los procedimientos judiciales debe propugnar por el derecho de defensa y el debido proceso, la primacía del derecho sustancial y, así mismo, garantizar el principio de imparcialidad.⁵⁰

⁴⁹ Congreso de la República de Colombia, Proyecto de Ley 323 de 2022 “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia”, S.P. Germán Varón Cotrino, p. 11.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-670 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, p. 17.

55. Desde esta perspectiva, la eliminación de la audiencia de sustentación del recurso de apelación —sin justificación ni análisis del impacto sobre el derecho de defensa, la contradicción y la oralidad— constituye una medida desproporcionada y regresiva, adoptada en contravía de los límites constitucionales que el legislador está obligado a respetar al ejercer su potestad de configuración normativa.
56. En suma, la Ley 2213 incurre en una afectación sustancial del debido proceso legislativo, al no haber presentado una justificación expresa, razonada ni proporcional de las medidas que suprime garantías procesales fundamentales. Además, incurre en una regresión en términos de garantías judiciales, al despojar a las partes del recurso de apelación de una herramienta clave como lo es la oralidad, sin ofrecer mecanismos sustitutivos ni analizar el impacto sobre los derechos fundamentales involucrados. A continuación se examina como se constituye una regresión al eliminar el principio de oralidad por medio del exclusivo trámite escrito del recurso de apelación.

b. Violación al principio de oralidad

57. El principio de oralidad más que una técnica procesal, es una garantía estructural del debido proceso. Como ha advertido Hernando Devis Echandía, el procedimiento escrito no sólo prolonga en demasía el curso del proceso, sino que permite el abuso de recursos dilatorios, crea confusión en el juez y en la contraparte y puede hacer aparecer lo accidental como esencial.⁵¹ En contraste, en el procedimiento oral *“la concentración e inmediatez operan de manera perfecta”*,⁵² permitiendo que el juez se relacione con las partes y comprenda la humanidad de los conflictos, en lugar de resolverlos *“viendo escritos en vez de personas”*.⁵³ Esta defensa de la oralidad se refuerza en los términos de Eduardo J. Couture, quien señala que la oralidad *“surge de un derecho positivo, en el cual los actos procesales se llevan a cabo a viva voz, generalmente en audiencia, y las piezas escritas se reducen a lo esencial”*.⁵⁴
58. Si bien la doctrina no es un criterio preponderante ni determinante al momento de tomar una decisión, la jurisprudencia sí lo es, y esta Corporación ha puntualizado en repetidas ocasiones que la oralidad no es una técnica secundaria, sino un principio estructural de la administración de justicia, íntimamente ligado al debido proceso, el derecho de defensa y el acceso efectivo a la justicia.
59. En la Sentencia C-543 de 2011, la Corte Constitucional precisó que:

⁵¹ Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso* (Temis, 3ª ed, 1993), ¶ 6

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Eduardo J. Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Ediciones De Palma, 3ª ed, 1958), p. 99.

Los principios de oralidad, concentración e inmediación en los procesos civiles crean condiciones para decisiones judiciales no solamente prontas sino también respetuosas del debido proceso y del derecho de defensa.⁵⁵

60. En la Sentencia C-124 de 2011, al estudiar la Ley 1395 de 2010, la Corte explicó que:

El objetivo de la Ley 1395 de 2010 es evidente: obtener la descongestión de los despachos judiciales a partir de reformas al procedimiento que privilegien la celeridad y la consecución de decisiones sin dilaciones injustificadas, de acuerdo con el mandato constitucional, sirviéndose para ello de un modelo procesal regido por la oralidad, de una nueva concepción del procedimiento civil, fundada en la preeminencia de las audiencias orales, en contraposición con el peso específico del proceso escrito, vigente hasta la reforma anotada [...] La instauración de la oralidad [...] es un escenario de satisfacción de derechos constitucionales. Ello en el entendido que la audiencia oral está precedida de garantías que, si bien tienen raigambre procesal, son parte integrante de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Estas garantías refieren a la inmediación, la concentración y la publicidad.⁵⁶

61. Finalmente, en la Sentencia C-420 de 2020, la Corte Constitucional reiteró que la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia introdujo la oralidad como principio de la administración de justicia. En palabras de la Honorable Corte:

La implementación de la oralidad constituye un mecanismo razonablemente encaminado al logro de la pretendida celeridad en la administración de justicia, favoreciendo la inmediación, acercando el juez a las partes y generando condiciones que propicien la simplificación de los procedimientos [...] La oralidad es un principio procesal cuyo alcance puede ser definido por el legislador atendiendo a razones de conveniencia o necesidad.⁵⁷

62. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-420 de 2020, avaló de manera condicionada la eliminación de la audiencia oral en la segunda instancia de los procesos laborales y civiles, en el marco del Decreto Legislativo 806 de 2020. Empero, es fundamental resaltar que dicha decisión fue adoptada en un contexto de excepcionalidad, caracterizado por la urgencia, la incertidumbre sanitaria y la necesidad de descongestionar el sistema judicial frente a la crisis provocada por la pandemia del COVID-19. En ese marco, la Corte toleró la supresión de principios procesales como la oralidad, bajo el entendido que dicha medida se justificaba como una respuesta extraordinaria, transitoria y sujeta a condiciones excepcionales.

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁶ Constitucional, Sentencia C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, pp. 4-5

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-420 de 2020, M.P. Richard S. Ramírez Grisales, ¶ 327.

63. Sin embargo, la situación cambia radicalmente con la expedición de la Ley 2213. Esta norma transforma en permanente lo que en su origen fue concebido como una medida de emergencia, sin que el legislador hubiera desplegado un análisis sustantivo y actualizado de proporcionalidad, ni ofrecido una justificación específica que explicara por qué debía mantenerse la supresión de la oralidad en la segunda instancia una vez superada la situación de excepción. Como se mencionó, ni la exposición de motivos ni el trámite legislativo ofrecen evidencia de una deliberación robusta sobre los impactos estructurales que implica abandonar la oralidad como principio rector en la segunda instancia. Este paso de una norma transitoria a una disposición permanente exigía un nuevo examen constitucional, más riguroso, que evaluara la razonabilidad de mantener restricciones excepcionales bajo condiciones ordinarias.
64. En ese sentido, la presente acción de inconstitucionalidad no repite los cargos de la demanda resuelta mediante la Sentencia C-420 de 2020, sino que plantea una nueva pregunta de fondo: ¿puede el Congreso convertir en norma procesal ordinaria una supresión del principio de oralidad adoptada bajo justificaciones excepcionales, sin reevaluar su conveniencia y necesidad a la luz de un contexto constitucional completamente distinto? A nuestro juicio, la respuesta debe ser negativa.
65. Conviene aclarar que la presente acción de inconstitucionalidad no tiene como propósito la defensa ni la promoción de la oralidad como única forma válida de administrar justicia. Por el contrario, reconoce que el legislador goza de un margen de configuración normativa para definir, dentro de ciertos límites, las formas procesales más adecuadas. Sin embargo, precisamente por tratarse de un principio procesal, su eliminación no puede asumirse como un acto neutro ni inocuo, menos aun cuando se traslada de un régimen excepcional a uno permanente sin evaluación legislativa o constitucional alguna. Lo que aquí se reprocha no es la escritura en sí, sino la ausencia de un estudio riguroso, abierto y deliberado que evalúe sus impactos sobre el debido proceso y el sistema de justicia. Sólo si ese examen se realiza de manera seria y justificada, la prevalencia de la escritura podría ser constitucionalmente válida.

VI. NOTIFICACIONES

66. Las recibiremos en la dirección electrónica: mariacamilacastromesa@gmail.com.

Con el debido respeto,

Camila Castro Mesa

Camila Castro Mesa
Isabella Hurtado Gómez
María Camila Neira Daza
Valeria Ríos Peña
Carlos Alberto Paz Russi
Juan Carlos Siuffi Campo
Daniela Vásquez Saénz
Camila Verdessoto López