

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Expediente D-15.687

M.P. Diana Fajardo Rivera

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-399 DE 2024

Referencia: expediente D-15687.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23, incisos 5 (parcial) y 7 de la Ley 1561 de 2012.

Demandante: Camilo Andrés Hernández Scaldaferro.

Magistrada ponente:

Diana Fajardo Rivera.

Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

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

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional estudió la demanda formulada contra los incisos 5 (parcial) y 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, que establecen que, en caso de que el proceso verbal especial de otorgamiento de títulos de propiedad (formalización o saneamiento) exceda el plazo previsto, se entenderá que toda actuación posterior será nula de pleno derecho (inciso 5), lo que, a su vez, generará una calificación negativa sobre el juez responsable (inciso 7). La demanda se apoyó en la Sentencia C-443 de 2019 y sostuvo que estos apartados desconocían los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Antes de estudiar el fondo del asunto, la Corte descartó la existencia de la cosa juzgada respecto de la Sentencia C-443 de 2019 e integró la expresión “de pleno derecho” con la totalidad del inciso 5 y con el inciso 2 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, pues de estos incisos se desprende una norma completa, según la cual el vencimiento de términos conlleva la pérdida automática de competencia y a la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por el juez que la ha perdido. Lo que exige un pronunciamiento integral.

La Sala Plena formuló seguidamente dos problemas jurídicos: (i) ¿Los incisos 2 y 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulneran los derechos al debido proceso (art. 29, C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 228, C.P.) de las partes, al disponer que al vencimiento del término previsto para que el juez civil municipal adopte una decisión sin que lo haya hecho, el proceso deberá ser remitido automáticamente al siguiente juez en turno, quien declarará la nulidad de pleno derecho de todas las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo? (ii) ¿El inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulnera el derecho al debido proceso de los jueces responsables del proceso de formalización de títulos (art. 29, C.P.), al imponerles una calificación negativa y obligatoria por no adoptar una decisión dentro del tiempo previsto en la ley?

La Corte reiteró su jurisprudencia sobre los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso, y recordó que el campesinado, uno de los principales destinatarios de la Ley 1561 de 2012, es un sujeto de especial protección, reconocido por el artículo 64 de la Constitución, que requiere de medidas especiales de protección, entre ellas, procedimentales. De ahí que, en concreto, el proceso verbal especial debe atender las condiciones de vulnerabilidad del campesinado y comprender los distintos usos de la tierra.

Posteriormente, la Sala sometió las disposiciones demandadas a un juicio intermedio de proporcionalidad. Concluyó que los incisos perseguían un fin importante, a saber, el acceso progresivo a la tierra mediante un proceso célere; pero no cumplían el requisito de efectiva conducencia.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto a la remisión automática y a la declaratoria de nulidad de pleno derecho, la Corte determinó que éstas no logran un proceso ágil, sino todo lo contrario, abren la posibilidad de que el trámite se vea sometido a un reinicio constante y a una eventual dilación por el cambio del juez. En cuanto a la calificación negativa del juez, la Sala Plena concluyó que la

medida desatendía la carga laboral de los jueces y el contexto de congestión, así como la realidad litigiosa en materia de tierras, e imponía una carga que no contribuye al acceso progresivo a la tierra mediante un proceso célere.

Por lo anterior, la Sala fijó una solución que, sin desconocer la eficiencia que demanda la administración de justicia, no termine por sacrificar los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso de las partes, así como el derecho al debido proceso de los funcionarios judiciales.

Por ello, la Corte retiró del ordenamiento las expresiones “de pleno derecho” (inciso 5) y “negativo y” (inciso 7), e introdujo unos condicionamientos a los incisos revisados, así: (i) condicionar el inciso 2, en el entendido de que la pérdida de competencia opera solo previa solicitud de parte y sin perjuicio del deber del juez de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia; (ii) condicionar el inciso 5, en el entendido de que la nulidad debe ser alegada antes de proferirse la sentencia y que es saneable en los términos previstos en el artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012; y (iii) condicionar el inciso 7, en el entendido de que el vencimiento de términos no es criterio único de evaluación y deberá considerarse con los demás factores relevantes.

ANTECEDENTES

1. §1. En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, el ciudadano Camilo Andrés Hernández Scaldaferro presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 (parcial) de la Ley 1561 de 2012, “por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”.

§2. Inicialmente, la demanda fue inadmitida el 1º de marzo de 2024. Posteriormente, el ciudadano presentó escrito de subsanación y la magistrada sustanciadora la admitió mediante Auto del 1º de abril de 2024. En dicho auto se dispuso, además, (i) correr traslado a la Procuraduría General de la Nación, (ii) fijar en lista la disposición acusada por el término de 10 días, (iii) comunicar de la apertura del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso, así como a los ministerios de Justicia y del Derecho, y de Agricultura y

Desarrollo Rural, y (iv) invitar a instituciones y organizaciones sociales.

§3. En cumplimiento del auto admisorio, la secretaría general de la Corte Constitucional fijó en lista el proceso en la página web de la Corporación a partir de las 8:00 am del 11 de abril de 2024 y por el término de diez días.

§4. El 22 de mayo de 2024, la procuradora general de la Nación allegó su concepto y la secretaría general de la Corte remitió el expediente digital al despacho de la magistrada sustanciadora e informó sobre los términos.

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

. NORMA DEMANDADA

§6. A continuación, se transcribe la disposición demandada y se destacan los apartados objeto de censura:

“LEY 1561 DE 2012

(julio 11)

Diario Oficial No. 48.488 de 11 de julio de 2012

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

(...)

Artículo 23. Duración del proceso. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a seis (6) meses para dictar sentencia de primera instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda a la parte demandada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser

superior a tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente en la Secretaría del Juzgado.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o a la entidad que lo reemplace y remitir el expediente al juez que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de tres (3) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la Sala de Gobierno del Tribunal Superior respectivo.

Excepcionalmente el juez podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por tres (3) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio negativo y obligatorio en la calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales”.

. LA DEMANDA

§7. El demandante formula dos cargos de inconstitucionalidad. El primero de ellos sostiene que los apartes acusados de los incisos 5 y 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 desconocen el derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Para sustentar esta tesis, explica que, de acuerdo con la norma, cualquier actuación

que se efectúe una vez vencido el plazo previsto perderá validez, sin que pueda rescatarse trámite alguno, lo que implicaría repetir todo aquello que se haya realizado después de ese momento.

§8. Para el demandante, esta norma debe estudiarse conforme con la Sentencia C-443 de 2019, que analizó disposiciones similares, contenidas en el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012. Según explica, en aquella ocasión la Corte concluyó que la expresión “de pleno derecho” vulneraba el artículo 29 superior en tanto que: (i) no solo no contribuye eficazmente a la materialización de la administración de justicia, sino que constituye un obstáculo para la consecución de este objetivo; y (ii) comporta una disminución de las garantías asociadas al debido proceso y a la justicia material, al compeler a los jueces a resolver trámites dentro de los plazos legales, incluso si ello implica cercenar los derechos de las partes o afectar el desenvolvimiento natural de estos plazos. Además, ordena el traslado de las controversias a operadores judiciales que carecen de las condiciones y los elementos de juicio para adoptar una decisión.

§9. El accionante agrega que la expresión “de pleno derecho” no se compagina con las circunstancias que determinan la garantía del derecho a un plazo razonable sin dilación injustificada. El efecto previsto en el artículo 23 conlleva, más bien, a que los trámites surtidos deban repetirse para llegar a una decisión de fondo, lo que afecta la solución oportuna.

§10. En lo que respecta al inciso 7º de la norma acusada, que contempla el vencimiento de términos como criterio negativo de evaluación, el promotor de la demanda señala que este mandato trasgrede el artículo 29 superior, ya que no atiende a las distintas causas que pueden explicar el vencimiento de términos, incluso aquellas ajenas a la voluntad del funcionario judicial. El accionante sostiene que esta consecuencia representa una modalidad velada de responsabilidad objetiva que genera una disfuncionalidad en los procesos judiciales. Además, las evaluaciones negativas por el solo vencimiento de términos no tienen en cuenta factores como la carga de trabajo, la complejidad de los asuntos y el obrar de las partes.

§11. El segundo cargo indica que las disposiciones demandadas desconocen el derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 228 de la Constitución. Si bien el legislador goza

de un margen de configuración para establecer los términos procesales, la expresión “de pleno derecho” privilegiaría una regla de orden procesal sobre el derecho sustancial.

§12. Esta preferencia, según la demanda, desconocería lo establecido por la jurisprudencia que defiende la prevalencia de lo sustancial sobre lo procesal como un principio de obligatoria observancia para las autoridades judiciales. El desconocimiento se da, en concreto, porque la expresión “de pleno derecho” favorece parámetros estrictamente formales y no brinda la oportunidad para subsanar el procedimiento.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§14. A partir de estos cargos, el demandante solicita a la Corte Constitucional que (i) declare la inexecutable de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 y (ii) condicione el inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que el vencimiento de los plazos no implica una calificación negativa automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales.

. INTERVENCIONES

§15. Al trámite de constitucionalidad se allegaron nueve intervenciones. Una de ellas solicita declarar la executable de las dos disposiciones demandadas; tres apoyan la pretensión de inexecutable que formuló el demandante; cuatro solicitan declarar inexecutable únicamente la expresión “de pleno derecho” del inciso 5 y de todo e inciso 7; y la última intervención se abstiene de plantear una postura.

Interviniente

Solicitud

Ministerio de Agricultura y desarrollo rural

Declarar la executable del artículo 23, incisos 5 (parcial) y 7 (parcial) de la Ley 1561 de 2012.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Declarar la inexecutable del artículo 23, incisos 5 (parcial) y 7 (parcial), de la Ley 1561 de 2012.

Declarar la constitucionalidad del resto del inciso 7, en el entendido de que el vencimiento de términos no implica una calificación negativa automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales.

Superintendencia de Notariado y Registro

Universidad Externado de Colombia

Declarar la inexequibilidad del artículo 23, incisos 5 (parcial) y 7 (parcial), de la Ley 1561 de 2012.

Declarar la exequibilidad condicionada del resto del inciso 5 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que la nulidad debe ser alegada antes de proferirse sentencia y que es saneable en los términos del artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Declarar la exequibilidad condicionada del inciso 2 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial sólo ocurrirá previa petición de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya emitido sentencia.

Universidad Libre de Colombia

Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario

Declarar la inexequibilidad del artículo 23, incisos 5 (parcial) y 7 (parcial) de la Ley 1561 de 2012.

Universidad de Nariño

Víctor Hugo Berbeo Rodríguez, Flor Yaqueline Malaver, Edgar Julián Rodríguez Vásquez y Gina Constanza Farfán

Agencia de Renovación del Territorio

Sin postura sobre el tema.

§16. El texto completo de las intervenciones puede consultarse en la página web de la Corte Constitucional. Por ello, en este acápite se presentará apenas una síntesis de sus principales argumentos.

Solicitud de exequibilidad simple

§17. Para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la celeridad es uno de los principios que sustentan el artículo 23 de la Ley 1561 de 2012. Con él se pretende crear un procedimiento más ágil para asegurar un acceso progresivo a la tierra, sin incurrir en un extenso proceso civil y sus costos asociados. Asimismo, el ministerio resalta que el legislador cuenta con un margen de configuración para optar por un procedimiento célere, expedito y

eficiente, que garantice el derecho al plazo razonable, la descongestión y la administración de justicia.

§18. Este margen le permite al legislador distinguir entre el régimen común previsto en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y los regímenes especiales, como el contemplado en la Ley 1561 de 2012, dirigido a garantizar el acceso progresivo a la tierra. A partir de esta distinción, el ministerio asegura que el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012 tiene como finalidad garantizar los derechos al acceso progresivo a la tierra y a la seguridad jurídica de quienes son poseedores de bienes inmuebles urbanos y rurales, mediante un procedimiento célere y expedito. Este se rige, además, por unas características que no se acompañan con las dinámicas del Código General del Proceso.

§19. El ministerio agrega que el demandante pasa por alto que la nulidad de pleno derecho afecta únicamente a las actuaciones extemporáneas y que la disposición demandada ya contempla excepciones relativas a la interrupción o suspensión del proceso que detienen la contabilización de términos.

Solicitudes de inexecuibilidad de la expresión “de pleno derecho”, contenido en el inciso 5, y la exequibilidad condicionada del inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012

§20. El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Libre, solicitan declarar (i) la inexecuibilidad de las expresiones “de pleno derecho” y “negativa”, contenidas en el artículo 23, incisos 5 y 7, de la Ley 1561 de 2012, y (ii) declarar la constitucionalidad del resto del inciso 7, en el entendido de que el vencimiento de términos no implica una calificación negativa automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales. Presentaron argumentos comunes, pero también formularon solicitudes adicionales.

§21. Ministerio de Justicia y del Derecho. Para este ministerio, la Sentencia C-443 de 2019 constituye un precedente importante. Allí se determinó que la expresión “de pleno derecho” quebrantaba el derecho al debido proceso y que acudir al criterio de vencimiento de términos para la calificación de funcionarios judiciales podía trasgredir las garantías procesales.

§22. Agrega que la nulidad “de pleno derecho” consagra una consecuencia procesal automática, que no cuenta con la debida declaratoria judicial, y conduce a una decisión

carente de análisis adecuado y reflexivo. Esto resulta, en opinión del ministerio, en una trasgresión del debido proceso y del acceso a la administración de justicia, por no contemplar la posibilidad de sanear la nulidad. Por otro lado, tratar el vencimiento de términos como un criterio obligatorio y negativo en la evaluación de desempeño judicial contraviene el principio de proscripción de responsabilidad objetiva, al no tener en cuenta la conducta del juez ni las circunstancias que podrían estar por fuera de su control.

§23. Superintendencia de Notariado y Registro. La superintendencia solicita contemplar, además, la posibilidad de condicionar el inciso 5 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido que la nulidad debe alegarse antes de la expedición de la sentencia y que aquella es saneable, en los términos del artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

§24. Declarar la nulidad de “pleno derecho” constituye una carga mayor para quien accede a la administración de justicia que para el juez, pues establece una nueva causal de nulidad, que no atiende la conducta del funcionario ni los sucesos que pudieron ocurrir durante el proceso. Asimismo, la declaratoria de nulidad “de pleno derecho” se entiende como una carga desproporcionada pues toda actuación perderá validez, lo que implicaría que el proceso debe empezar nuevamente y, así, generarse un trámite perpetuo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§26. Universidad Externado de Colombia. Esta universidad solicitó (i) condicionar el inciso 5, en el entendido de que la nulidad debe ser alegada antes de proferirse sentencia y que es saneable en los términos del artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, y (ii) condicionar el inciso 2, en el entendido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial sólo ocurrirá previa petición de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya emitido sentencia.

§27. Universidad Libre de Colombia. Para esta universidad se configura una cosa juzgada material frente a la Sentencia C-443 de 2019 y, por tanto, la Sala debe limitarse a seguir la fórmula de decisión allí propuesta. En su criterio, los contenidos del artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, revisado en la Sentencia C-443 de 2019, son sustancialmente idénticos al objeto de esta demanda.

§28. Al igual que la Universidad Externado, la Universidad Libre solicita a la Corte valorar otras disposiciones no demandadas y declarar (i) la exequibilidad condicionada del inciso 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que la nulidad prevista debe ser alegada antes de proferirse sentencia y que aquella es saneable en los términos del artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, y (ii) declarar la exequibilidad condicionada del inciso 2 del artículo 23 de la Ley 1564 de 2012, en el entendido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente sólo ocurre previa solicitud de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia.

Solicitudes de inexecuibilidad

§29. Ciudadanos Víctor Hugo Berbeo Rodríguez, Flor Yaqueline Malaver, Edgar Julián Rodríguez Vásquez, Gina Constanza Farfán Castro y Gladys Adriana Moreno Camargo. Estos intervinientes, de manera conjunta, coadyuvan las pretensiones de la demanda y coinciden en que las disposiciones vulneran los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución Política.

§30. Los ciudadanos manifiestan que declarar la nulidad implica un desgaste de la administración de justicia pues, una vez vencidos los términos sin que haya sentencia, se deben iniciar nuevamente todas las actuaciones, lo que conduce a una pérdida del tiempo invertido, una afectación a las partes y la mayor congestión del aparato judicial.

§31. Es así que las disposiciones acusadas no garantizan la celeridad. Todo lo contrario, implican rehacer las actuaciones y revivir etapas ya surtidas. Tampoco garantizan el acceso de las partes a la administración de justicia ni conjuran el fenómeno de congestión.

§32. Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario. Este observatorio solicita declarar la inexecuibilidad de las disposiciones pues, en su criterio, éstas tienen un impacto negativo en el debido proceso y el acceso a la justicia de los beneficiarios de la norma, y crean un obstáculo al acceso progresivo a la tierra, que afecta tanto a los sujetos del proceso como a los bienes que regula. Asimismo, el vencimiento de términos como criterio de evaluación negativa no tiene en cuenta si los funcionarios actuaron con culpa o dolo y, por tanto, crea una suerte de responsabilidad objetiva.

§33. Por otra parte, la nulidad “de pleno derecho” afecta los derechos del campesinado, debido a que la reiteración de actuaciones tiene un impacto directo y negativo en el acceso progresivo a la tierra y la formalización de los predios, que hacen parte del artículo 64 constitucional.

§34. En cuanto a la evaluación de desempeño judicial, el observatorio indica que la disposición consagra una responsabilidad objetiva que atenta contra el debido proceso de los funcionarios judiciales. Este sistema excede entonces las posibilidades del juez y no tiene en cuenta las normas relativas a la responsabilidad, así como los criterios de culpa y dolo.

§35. Universidad de Nariño. Para esta universidad, la disposición desconoce el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, al establecer una sanción automática e inflexible por el vencimiento de los términos procesales, sin considerar las particularidades de cada caso. Esto motiva a que se prefieran decisiones judiciales que formalmente respeten los términos procesales, pero que no garanticen la justicia material ni el respeto de los derechos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§36. Agencia de Renovación del Territorio. Esta entidad se abstuvo de pronunciarse sobre la demanda, argumentando que el objeto de estudio no está relacionado con su misionalidad.

. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

§37. La procuradora general de la nación pide declarar (i) la inexequibilidad de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 y (ii) la exequibilidad condicionada del inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que el vencimiento de los plazos contemplados no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales.

§38. Sostiene que el legislador cuenta con un margen de configuración para evaluar y definir los procesos judiciales, sus etapas, características y formas, así como los plazos y términos. Este margen, sin embargo, está limitado por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, las cuales deben ser acordes con las garantías constitucionales, de manera que permitan la realización material de los derechos sustanciales.

§39. Al igual que varios de los intervinientes, el Ministerio Público sostuvo que la Corte

Constitucional debe tener en cuenta el precedente fijado en la Sentencia C-443 de 2019, por su similitud temática con esta demanda.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia de la Corte

§40. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad, pues la disposición acusada está contenida en una ley de la República.

2. Consideraciones previas: estudio de la cosa juzgada y de la integración de la unidad normativa

§41. La Corte considera que, antes de emitir un pronunciamiento de fondo, es necesario abordar dos asuntos preliminares que surgieron a partir de las intervenciones. De un lado, la presunta configuración del fenómeno de cosa juzgada, en relación con la Sentencia C-443 de 2019. Del otro lado, la necesidad de integrar la unidad normativa.

2.1. No se configura la cosa juzgada formal ni material

§42. El artículo 243, inciso 1, de la Carta Política establece que los fallos dictados en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Esta disposición contempla una institución procesal, cuya finalidad es dotar a las sentencias el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, así como proteger los principios de seguridad jurídica, buena fe, autonomía judicial y la fuerza normativa de la Constitución.

§43. Ahora bien, la Corte Constitucional ha explicado que el concepto de cosa juzgada se entiende mejor desde sus distintas clasificaciones. Así, en primer lugar, debe distinguirse entre cosa juzgada formal (cuando se trata de la misma disposición) y material (cuando la misma norma se encuentra reproducida en otra disposición, incluso del mismo cuerpo normativo). También es necesario diferenciar entre la cosa juzgada absoluta (cuando el pronunciamiento de la Corte abordó todos los vicios posibles de inconstitucionalidad de la norma) y relativa (cuando se juzgó una norma por unos cargos, pero existe la posibilidad de que surjan nuevos cargos).

§44. Asimismo, la Corte ha indicado que, para que se configure la cosa juzgada, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior (identidad de objeto); (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en el fallo antecedente (identidad de causa); y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control.

§45. A partir de estas reglas, la Corte procede a verificar la eventual configuración de cosa juzgada, respecto a la Sentencia C-443 de 2019. En aquella ocasión, la Sala estudió una demanda contra el artículo 121, incisos 2, 6 y 8 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), que establece las reglas generales en materia de términos en los procesos ante la Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad civil, comercial de familia y agrario.

§46. Los cargos que analizó la Corte fueron el desconocimiento del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (prevalencia del derecho sustancial sobre las formas), la vulneración del principio de igualdad (creación de tratos diferenciados injustificados) y la afectación al derecho al debido proceso (sin dilaciones injustificadas). Para decidir la demanda, se formuló el siguiente problema jurídico: “corresponde a este tribunal establecer si la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por el juez que pierde la competencia por el vencimiento de los plazos para la conclusión de los litigios, y la obligación de tener en cuenta la expiración de términos como criterio de calificación de los funcionarios judiciales, amenaza los principios constitucionales en función de los cuales se estructura la función jurisdiccional, y en particular, el derecho a una resolución oportuna de las controversias judiciales, la eficiencia en el aparato jurisdiccional, la prevalencia del derecho sustancial, el derecho al debido proceso, y el derecho de acceso a la administración de justicia”.

§47. La Corte concluyó que la nulidad de pleno derecho, la remisión automática al siguiente juez en turno y la calificación negativa constituían cargas desproporcionadas que contrariaban los mandatos constitucionales, porque: (i) la nulidad de pleno derecho no sólo no tiene la potencialidad de contribuir positivamente a este propósito, sino que, además, se opone abiertamente a la consecución de este objetivo; (ii) el efecto jurídico de la norma no es la simplificación de los trámites judiciales, como suele ocurrir con las disposiciones de orden procesal que buscan garantizar el derecho al plazo razonable o la descongestión en la

administración de justicia; (iii) la figura de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones posteriores a la pérdida de la competencia del juez tampoco contribuye a la descongestión de la rama Judicial, y, por el contrario, parece provocar el efecto contrario; (iv) el vencimiento de los plazos implica una pérdida automática de puntaje en la calificación de desempeño de los funcionarios judiciales vulnera la Constitución Política, pues, primero, constituye una modalidad velada de responsabilidad objetiva, y segundo, genera una disfuncionalidad en los procesos judiciales, y en el ejercicio de la función jurisdiccional como tal. Por lo expuesto, la Sentencia C-443 de 2019 resolvió:

“PRIMERO.- DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD de la expresión “de pleno derecho” contenida en el inciso 6 del artículo 121 del Código General del Proceso, y la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del resto de este inciso, en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia, y de que es saneable en los términos de los artículos 132 y subsiguientes del Código General del Proceso

SEGUNDO.- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso 2 del artículo 121 del Código General del Proceso, en el sentido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente sólo ocurre previa solicitud de parte, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar, sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia.

TERCERO.- DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso, en el sentido de que el vencimiento de los plazos contemplados en dicho precepto no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§48. Hecho el anterior recuento, la Corte advierte que el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 (que analizó parcialmente la Sentencia C-443 de 2019) y el artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 (objeto de esta demanda) guardan cierta identidad, al regular los tiempos que deben durar los procesos y las condiciones que deben cumplir las autoridades judiciales para preservar su competencia y no ver impactada su calificación de desempeño.

Ley 1564 de 2012

(Código General del Proceso)

Ley 1561 de 2012

(Procesos rurales)

Artículo 121. Duración del proceso. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un (1) año para dictar sentencia de primera o única instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo a la parte demandada o ejecutada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a seis (6) meses, contados a partir de la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de seis (6) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez o magistrado que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por razones de congestión, podrá previamente indicar a los jueces de determinados municipios o circuitos judiciales que la remisión de expedientes deba efectuarse al propio Consejo Superior de la Judicatura, o a un juez determinado.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la sala de gobierno del tribunal superior respectivo.

Excepcionalmente el juez o magistrado podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por seis (6) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez o magistrado

ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Parágrafo. Lo previsto en este artículo también se aplicará a las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales. Cuando la autoridad administrativa pierda competencia, deberá remitirlo inmediatamente a la autoridad judicial desplazada.

Artículo 23. Duración del proceso. Salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a seis (6) meses para dictar sentencia de primera instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda a la parte demandada. Del mismo modo, el plazo para resolver la segunda instancia, no podrá ser superior a tres (3) meses, contados a partir del recibo del expediente en la Secretaría del Juzgado.

Vencido el respectivo término previsto en el inciso anterior sin haberse dictado la providencia correspondiente, el funcionario perderá automáticamente competencia para conocer del proceso, por lo cual, al día siguiente, deberá informarlo a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o a la entidad que lo reemplace y remitir el expediente al juez que le sigue en turno, quien asumirá competencia y proferirá la providencia dentro del término máximo de tres (3) meses. La remisión del expediente se hará directamente, sin necesidad de reparto ni participación de las oficinas de apoyo judicial. El juez que recibe el proceso deberá informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura sobre la recepción del expediente y la emisión de la sentencia.

Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará al juez que designe la Sala de Gobierno del Tribunal Superior respectivo.

Excepcionalmente el juez podrá prorrogar por una sola vez el término para resolver la instancia respectiva, hasta por tres (3) meses más, con explicación de la necesidad de hacerlo, mediante auto que no admite recurso.

Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido

competencia para emitir la respectiva providencia.

Para la observancia de los términos señalados en el presente artículo, el juez ejercerá los poderes de ordenación e instrucción, disciplinarios y correccionales establecidos en la ley.

El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como criterio negativo y obligatorio en la calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.

§49. Según se lee en las gacetas del Congreso de la República, los proyectos de ley que luego se convirtieron en las leyes 1561 y 1564 de 2012 se adelantaron simultáneamente. Y fue así, en parte, porque el legislador pretendía que ambas guardasen una correspondencia en lo que respecta a la duración de los procesos y las consecuencias de su prolongación de su tiempo. Sin embargo, más allá de este punto de convergencia inicial, la Corte identifica al menos tres diferencias relevantes que desvirtúan la configuración del fenómeno de la cosa juzgada material.

§50. En primer lugar, la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) tuvo por objeto regular de manera general “la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios [...] de cualquier jurisdicción o especialidad y las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes”. Por su parte, la Ley 1561 de 2012 se concentró en un objeto mucho más específico, pero no por ello menos importante, a saber, “el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles”.

§51. Así, a través de este marco, el legislador optó por consagrar un proceso verbal especial, distinto a los regulados por el Código General del Proceso, para atender el otorgamiento de títulos, cuyos beneficiarios son personas que, en principio, tienen una relación precaria de posesión irregular y que no cuentan con los recursos o la capacidad para soportar la duración promedio de un proceso judicial. De igual modo, introdujo una modificación importante en cuanto a la duración del proceso. Mientras que el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 previó

una duración de 1 año (prorrogable por 6 meses más) para los procesos, en general, el artículo 23, inciso 1, de la Ley 1561 de 2012 contempló que el proceso verbal especial de otorgamiento de títulos deberá surtirse dentro de 6 meses (prorrogables por 3 meses más). Esto constituye una diferencia determinante entre la disposición juzgada en la Sentencia C-443 de 2019 y la disposición juzgada en el presente caso. Diferencia que, a su vez, obedece a la especialidad del proceso y a los fines que persigue la Ley 1561 de 2012.

§52. Este proceso se caracteriza, además, por contar con un diseño abreviado, es decir, que concentra varias actuaciones dentro de una única diligencia, denominada diligencia de inspección y regulada en el artículo 15 de la Ley 1561 de 2012.

§53. En segundo lugar, el artículo 121, incisos 5 y 8, de la Ley 1564 de 2012 tiene como destinatarios a todos los jueces, así como autoridades administrativas con funciones judiciales; mientras que el artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 solo se dirige a los jueces civiles municipales (en primera instancia) y los jueces civiles de circuito (que actúen en segunda instancia), quienes conocerán de los procesos verbales especiales, tales como el de otorgamiento de títulos. Esto implica que también hay diferencias en cuanto al destinatario de la norma.

§54. En tercer lugar, al comparar los artículos 121, inciso 7, de la Ley 1564 de 2012 y el 23, inciso 8, de la Ley 1561 de 2012, se encuentra que el primero solo menciona el carácter obligatorio del paso del tiempo para evaluar el desempeño de todos los jueces; mientras que el segundo determina que el paso del tiempo se tendrá como criterio obligatorio y negativo, lo cual implica un mayor reproche del legislador frente al incumplimiento de los términos.

§55. En esa medida, no se configura una cosa juzgada ni formal ni material respecto de la Sentencia C-443 de 2019, pues no existe identidad de objeto. Aunque las disposiciones comparten parcialmente su contenido, formalmente se encuentran insertas en marcos normativos distintos; y, materialmente, apuntan a resolver situaciones jurídicas no equiparables, con destinatarios diferentes y con consecuencias jurídicas parcialmente distintas. Ello no obsta para considerar que las reglas aplicadas en dicho caso puedan resultar valiosas para el presente estudio.

2.2. Necesidad de realizar una integración normativa

§56. Las universidades Externado y Libre solicitaron que en el presente caso no se estudie únicamente la expresión “de pleno derecho”, sino que se realice un juicio sobre la totalidad de los incisos 5 y 2 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012. Para ello, los intervinientes acuden a la Sentencia C-443 de 2019 e indican que la expresión “de pleno derecho” tiene sentido solo si se estudia en un contexto más amplio.

§57. Al respecto, esta Corte ha sostenido que el control de constitucionalidad puede, excepcionalmente, estar precedido por una integración normativa, con la finalidad de preservar la supremacía de la Constitución, la efectividad del control constitucional, la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento. Para que la integración normativa pueda darse, es necesario que se cumpla alguno de los siguientes supuestos: (i) el artículo que se impugna carezca de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas; (ii) la disposición demandada o la norma que de ella se desprende, está mencionada o referida en otros artículos del ordenamiento jurídico de manera que para asegurar la efectividad de la decisión que se tome, es necesario también examinarlos; y (iii) la norma que se juzga tiene una relación íntima o intrínseca con otra que, prima facie, plantea serias dudas de constitucionalidad.

§58. En el caso que ocupa a la Corte, el demandante sólo cuestionó la expresión “de pleno derecho”, contenida en el artículo 23, inciso 5, de la Ley 1561 de 2012. Sin embargo, el juicio que se haga sobre esta expresión repercute en la totalidad del inciso 5. En efecto, el término “de pleno derecho” se adscribe a un tipo específico de nulidad, que se predica de situaciones expresamente regladas por el legislador o que manifiestamente son contrarias a mandatos constitucionales (criterio objetivo), opera automáticamente e implica la inexistencia de lo actuado, como lo ha indicado la Corte Suprema de Justicia. Si la Corte llegase a determinar que el efecto “de pleno derecho” resulta contrario a la Constitución, tal declaratoria implicaría una variación en cuanto al tipo de nulidad, la manera en que opera, la posibilidad de subsanarla y sus efectos. Por ello, es necesario integrar la expresión “de pleno derecho” a la totalidad del inciso 5.

§59. Además, del artículo 23, inciso 2, de la Ley 1561 de 2012 se desprende que el vencimiento de términos produce dos efectos procesales. El primero de ellos consiste en el cambio de competencia, es decir, el juez que adelantaba el proceso y no emitió fallo dentro del plazo previsto perderá su competencia y el caso pasará al siguiente juez en turno;

mientras que el segundo establece que, por efecto de la pérdida de competencia, las actuaciones posteriores realizadas por el juez que perdió la competencia serán declaradas nulas “de pleno derecho”. Así, surge una relación entre ambos efectos pues el paso del tiempo lleva a que se configure una pérdida de competencia sobreviniente y, por tanto, el caso deba pasar al siguiente juez en turno y las decisiones que adopte el funcionario que conocía del proceso sean nulas a partir del vencimiento de términos. Por tanto, pronunciarse únicamente sobre la nulidad, sin evaluar la remisión automática, podría crear una contradicción al momento de interpretar y de aplicar la norma. Además, la expresión “de pleno derecho” está necesariamente ligada al concepto de nulidad, así como a los efectos que ella produce.

§60. En esa medida, la Corte encuentra que la norma que se desprende de la expresión “de pleno derecho”, está referida en la totalidad del inciso 5 y en el inciso 2 de la Ley 1561 de 2012 (el vencimiento de términos conlleva la pérdida automática de competencia y a la nulidad de pleno derecho de las actuaciones que realiza el juez que la ha perdido). Lo que exige, entonces, integrar estos incisos, para así asegurar la efectividad de la decisión que se tome.

§61. Por ello, la Corte procederá a estudiar, en su integridad, los incisos 2 y 5 y 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012.

3. Presentación del caso y formulación de los problemas jurídicos

§62. La Sala estudia una demanda ciudadana contra el artículo 23 (parcial) de la Ley 1561 de 2012. Esta norma dispone la duración del proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad, así como las consecuencias del incumplimiento a los términos procesales. Para el demandante, las disposiciones demandadas (i) vulneran el debido proceso de las partes, quienes se ven sometidas a un rehacer de las actuaciones procesales, debido a los efectos de la nulidad de pleno derechos sobre las actuaciones realizadas con posterioridad al término contemplado en la ley. También afectaría el debido proceso de los jueces, al originar automáticamente una calificación negativa sobre su desempeño y, con ello, una suerte de responsabilidad objetiva, que no atiende las distintas situaciones que pueden afectar el curso del proceso; y (ii) desconocen el derecho de acceso a la justicia de las partes, porque

sobreponen la dimensión formal del proceso sobre su dimensión material, es decir, le otorga una prevalencia injustificada al cumplimiento de los términos sobre la garantía real de acceso a la justicia.

§63. Ante la Corte, el Ministerio de Agricultura fue el único que defendió la constitucionalidad de las disposiciones bajo el argumento de que estas responden a una dinámica y lógica particular de celeridad en los procesos de clarificación de títulos. Los demás intervinientes, de forma general y con algunos matices, respaldaron la demanda ciudadana e invitaron a la Corte a tomar medidas para corregir las consecuencias previstas por el legislador, tanto en términos procesales como de evaluación de los jueces.

§64. De manera preliminar, la Sala Plena descartó la existencia de cosa juzgada respecto de la Sentencia C-443 de 2019. Si bien el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) guarda cierta identidad con el artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, esta última corresponde a un régimen especial dirigido a unos jueces concretos (civiles municipales, en primera instancia, y de circuito, en segunda) y con un objeto propio (formalización de predios); asimismo, en la redacción se encuentran diferencias, que impiden hablar de una identidad formal, así como en los contextos que dan origen a las dos marcos normativos. Por otra parte, la Sala estimó necesario integrar la totalidad de los incisos 2, 5 y 7, con el fin de que las disposiciones acusadas se entiendan en su integridad y alcance.

§65. Ahora bien, la Corte estima que debe hacerse una precisión en cuanto al control que se realizará en el presente caso. Si bien el demandante sostiene que todas las expresiones (y, por tanto, los incisos integrados) desconocen el debido proceso (artículo 29 constitucional) y el acceso a la administración de justicia (artículo 228), las problemáticas propuestas tienen, en realidad, un abordaje diferenciado.

§66. Si se hace una lectura preliminar de los artículos 29 y 228 constitucionales, se observa que éstos comprenden los derechos de las partes a acceder a una justicia, oportuna, pronta, eficiente y eficaz, así como a obtener respuesta por parte de las entidades estatales (entre ellas judiciales) dentro de un plazo razonable. Por ello, resulta adecuado sostener que la remisión automática por el vencimiento de términos (inciso 2) y la declaratoria de nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas con posterioridad a la ocurrencia de dicho evento (inciso 5) deben ser estudiadas desde estos dos parámetros constitucionales.

§67. Sin embargo, al mirar la calificación negativa por el vencimiento de términos (inciso 7) no puede ser sometido al mismo examen. El artículo 228 indica que el incumplimiento de los términos será sancionado; pero, preliminarmente, esta es una cláusula que faculta al Estado para adoptar medidas que garanticen la observancia de los términos procesales. En cambio, el artículo 29 de la Constitución sí comprende en sus garantías el derecho de toda persona a no ser sancionada en razón de una responsabilidad objetiva. Además, este mando constitucional contempla también que toda conducta sea valorada desde su integralidad. Por ello, la calificación negativa de los funcionarios judiciales debe leerse desde el derecho de todo juez al debido proceso.

§68. Por lo anterior, le corresponde a la Corte responder los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Los incisos 2 y 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulneran los derechos al debido proceso (art. 29, C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 228, C.P.) de las partes, al disponer que al vencimiento del término previsto para que el juez civil municipal adopte una decisión sin que lo haya hecho, el proceso deberá ser remitido automáticamente al siguiente juez en turno, quien declarará la nulidad de pleno derecho de todas las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo?

(ii) ¿El inciso 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 vulnera el derecho al debido proceso de los jueces responsables del proceso de formalización de títulos (art. 29, C.P.), al imponerles una calificación negativa y obligatoria por no adoptar una decisión dentro del tiempo previsto en la ley?

§69. Para resolver estos problemas jurídicos, se reiterará la jurisprudencia en torno al (i) derecho al acceso a la administración de justicia, así como (ii) al debido proceso en su faceta de plazo razonable. Luego se mencionará (iii) la importancia de la Ley 1561 de 2012 dentro del contexto de alta informalidad respecto con la tenencia de la tierra en Colombia. Con ello se avanzará, finalmente, al control de los incisos y expresiones objetos del presente control constitucional.

4. El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia

§70. El derecho fundamental de acceso a la justicia, previsto en el artículo 228 constitucional, reconoce el derecho de toda persona a acudir al sistema de justicia para obtener una

respuesta pronta y efectiva en torno a la defensa de sus derechos que estima vulnerados o a las pretensiones que desea hacer exigibles a través del aparato estatal.

§71. Este derecho comprende, a su vez, la garantía de que todo proceso se realice con un cumplimiento estricto de los términos. De allí derivan dos obligaciones principales. Por una parte, al legislador le corresponde, dentro de su margen de configuración, diseñar las reglas y parámetros de los procesos. Por otra, al funcionario judicial le es obligatorio emplear sus capacidades para que los términos establecidos en la ley se cumplan con rigurosidad y dentro del marco de posibilidades y el respeto de los derechos fundamentales de las partes.

4.1. La potestad del legislador para diseñar los procedimientos, incluidos los términos procesales

§72. Al legislador se le encomendó, en virtud del artículo 150.1 de la Constitución, la potestad de crear los códigos y, en especial, los procedimientos que garantizan los derechos sustanciales de las personas. Para ello, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar los modelos y medidas que considere pertinentes para que los procesos judiciales puedan desarrollarse de manera célere.

§73. Dentro de este margen de configuración se encuentra la facultad para determinar si un asunto debe resolverse a través de un procedimiento general o especial, así como para fijar reglas para su funcionamiento, lo que incluye los términos procesales. Estos últimos hacen referencia a la estimación del tiempo que debe durar un proceso y sus etapas, las acciones que se prevén para su cumplimiento y las consecuencias que acarrea su desconocimiento.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§75. Sobre este punto, la Corte ha sostenido, por ejemplo, que establecer un conjunto de términos reducidos, sin considerar las finalidades y particularidades del proceso, resulta contrario a los artículos 29 y 228 de la Constitución ya que, en la práctica, impiden que las partes ejerzan sus derechos (ser escuchados, presentar y controvertir pruebas, interponer recursos) y que el juez pueda estudiar, con el tiempo suficiente, los hechos, las pretensiones, los argumentos y las pruebas que contiene el expediente.

4.2. El deber del juez de obrar conforme a los términos procesales

§76. En lo que respecta al funcionario judicial, la Corte ha explicado que la administración de justicia debe traducirse en la posibilidad real y efectiva de las personas de obtener una respuesta pronta. Dicha expectativa se materializa cuando los jueces logran, en un tiempo razonable, la realización de trámites, la valoración de pruebas y la determinación de los hechos controvertidos, que permiten llegar a una decisión fundada sobre los asuntos puestos a su conocimiento. Este objetivo supone, a su vez, un conjunto de disposiciones que obligan al juez a desplegar todas las acciones para requerir a las partes en caso de inactividad, concentrar actuaciones dentro de las audiencias, hacer uso de sus poderes oficiosos o correctivos como director del proceso, entre otros.

§77. Para que los términos procesales se hagan efectivos, el ordenamiento ha previsto diversos mecanismos. Algunos hacen énfasis en el comportamiento de las partes; mientras que otros en la dirección judicial del proceso. Entre las diversas medidas, se pueden destacar dos relacionadas con la labor judicial: (i) la evaluación periódica de los funcionarios judiciales y (ii) el mecanismo de vigilancia a los procesos. Excepcionalmente, cuando la mora impacta de manera grave los derechos fundamentales y se superan los requisitos generales de procedibilidad, es posible (iii) acudir a la acción de tutela ante la configuración de una mora judicial injustificada.

§78. La evaluación periódica de los funcionarios judiciales es una medida que garantiza el adecuado gobierno judicial y el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia del sistema. Esta tiene como finalidad preservar el valor social y público que tiene la administración de justicia y comprende el ingreso y la permanencia del servidor judicial, quien deberá procurar por garantizar los principios y valores que rigen su quehacer.

§79. Su fundamento radica en la Ley 270 de 1996, que reglamenta lo relacionado con el funcionamiento de la rama Judicial y la gestión de los jueces. La evaluación, además, debe tener en cuenta los elementos de calidad y gestión de las actuaciones judiciales. Por ello, el legislador previó dos componentes generales de evaluación. El primero hace referencia a la calidad de las decisiones judiciales. Según el artículo 55, inciso 3, de la Ley 270 de 1996 establece que se tendrán como factores esenciales de evaluación de los funcionarios judiciales la pulcritud del lenguaje, la claridad, la precisión y la concreción de los hechos materia de los debates y de las pruebas que los respaldan; mientras que el segundo hace referencia a la gestión judicial, cuya finalidad es garantizar que se preserven los niveles de

idoneidad, calidad y eficiencia que justifican la permanencia del cargo de los servidores judiciales, conforme con el artículo 169 de la Ley 270 de 1996.

§80. Por otra parte, la evaluación se caracteriza por ser objetiva, imparcial y fundada en el principio de equidad, lo que implica que deberá tener en cuenta las actuaciones positivas y negativas, así como referirse a hechos concretos y a las condiciones demostradas por el servidor judicial en el lapso que abarca la evaluación. Asimismo, la evaluación deberá encaminarse para detectar las deficiencias que afectan los procesos, introducir oportunamente correctivos, formular planes y programas de capacitación, conceder estímulos a los servidores judiciales, entre otros.

§81. Dentro de este sistema, la inactividad judicial y, por tanto, la dilación injustificada, resulta un criterio para la evaluación. Al ser considerado junto con otros factores puede implicar decisiones institucionales en relación con el juez, tales como la adopción de medidas correctivas, para evitar que se incurra nuevamente en dilación injustificada, o incluso el retiro del servidor judicial de su cargo, como lo prevé el artículo 171, inciso 2, de la Ley 270 de 1996.

§82. Ahora bien, debe aclararse que la evaluación, en sí misma, no constituye un mecanismo sancionatorio para los jueces, sino una herramienta que permite establecer cuáles son las dinámicas alrededor de un despacho y las oportunidades de mejora para brindar una administración de justicia oportuna, respetuosa de los derechos fundamentales y efectiva, así como las situaciones externas que pueden incidir en la gestión judicial. En ese sentido, sirve, principalmente, para ayudar a los despachos judiciales y a sus funcionarios, a encontrar medidas para mejorar su desempeño misional y, eventualmente, puede repercutir en la permanencia de estos en sus cargos.

§83. Ahora bien, debe tenerse presente que la duración del proceso es uno de los criterios de evaluación judicial, mas no el único. Asimismo, debe considerarse que el mero paso del tiempo en un caso no puede leerse como un criterio único y suficiente de calificación, sino que debe entenderse desde las situaciones que atraviesa un juez, tales como la capacidad institucional y la carga de trabajo. Esta consideración resulta relevante pues, como lo ha evidenciado la Corte en diversas oportunidades, en algunos sectores del sistema judicial se experimenta una mora judicial justificada, es decir, un fenómeno multicausal, que se

presenta como resultado de acumulaciones procesales o de problemas estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos.

§84. Sobre este punto, la Corte ha resaltado que la rama Judicial atraviesa por una brecha histórica entre la demanda y la oferta judicial, que ha ocasionado niveles significativos de congestión judicial, que afecta la adopción de decisiones judiciales dentro de los plazos razonales y previstos en las normas procesales generales y especiales. Asimismo, la Corte ha evidenciado que en ciertas jurisdicciones, como la ordinaria suele haber una carga significativamente alta para sus funcionarios, que incide en los tiempos para atender los asuntos judiciales y darles una respuesta oportuna. Lo anterior ha llevado a que tanto el legislador como la Corte analicen permanentemente medidas de descongestión, que permitan una administración de justicia célere.

§85. La segunda medida vinculada al cumplimiento oportuno de los términos consiste en el mecanismo de vigilancia, previsto en el artículo 101, numeral 6, de la Ley 270 de 1996, según el cual se encomendó a las salas administrativas de los consejos seccionales de la Judicatura “ejercer la vigilancia judicial para que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de esta Rama”. En el mismo sentido, la Unidad de Administración de la Carrera Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Circular PSAC10-53 de 2010, señaló que la vigilancia judicial administrativa es una actuación de carácter eminentemente administrativo que busca que la administración de justicia sea eficaz y oportuna, bajo el respeto de la autonomía e independencia judicial.

§86. Luego, mediante Acuerdo PSAA11-8716 expedido el 6 de octubre de 2011, el Consejo Superior de la Judicatura reglamentó el ejercicio de la vigilancia judicial administrativa, en procura de que la justicia se administre oportuna y eficazmente, y cuidar del normal desempeño de las labores de funcionarios y empleados de los despachos judiciales ubicados en el ámbito de circunscripción territorial del competente Consejo Seccional de la Judicatura. Precisó, en todo caso, que tal instrumento es diferente de la acción disciplinaria a cargo de las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias.

§87. De igual modo, el Consejo Superior de la Judicatura observó que cuando no se

adelantaba de oficio, el procedimiento a seguir comprende: (i) formulación de la solicitud de Vigilancia Judicial Administrativa; (ii) reparto; (iii) recopilación de información; (iv) apertura, comunicación, traslado y derecho de defensa; (v) proyecto de decisión; (vi) notificación y recurso; y, (vii) comunicaciones.

§88. Así, si el magistrado encuentra mérito en la queja, dará apertura al trámite de vigilancia mediante auto motivado, en el que indique las medidas que habrán de adoptarse “para normalizar la situación de deficiencia de la administración de justicia”, y se le otorgará al requerido la oportunidad para que presente las explicaciones y pruebas que pretenda hacer valer. Surtido esto espacio, el magistrado que conoce del asunto sustanciará y someterá a consideración de la Sala Administrativa, el proyecto de decisión sobre la vigilancia judicial administrativa y en ese mismo plazo decidirá si ha habido un desempeño contrario a la administración oportuna y eficaz de la justicia en el preciso y específico proceso o actuación judicial de que se trate. Cuando se establece proceder irregular del funcionario judicial y hay lugar a imponer una medida de corrección, la decisión se le deberá notificar personalmente al funcionario y será susceptible del recurso de reposición.

§89. Por último, y en casos excepcionales, también se ha requerido la intervención del juez de tutela, con el fin de proteger los derechos fundamentales de las partes y conminar al despacho en mora para que supere, en la medida de las posibilidades, los factores de retraso. Este escenario surge ante una dilación injustificada, es decir, cuando se evidencia que el juez permanece inactivo sin un motivo razonable, lo que provoca una vulneración a los derechos de las partes y al adecuado funcionamiento del sistema judicial. Su finalidad es alertar sobre la puesta en peligro de los derechos y ordenar al juez tomar medidas urgentes para darle impulso a un proceso.

§90. En suma, el acceso a la administración de justicia comprende el derecho de toda persona a que sus reclamos ante el sistema de justicia se tramiten y resuelvan con sujeción a los términos procesales. Para ello, el legislador tiene el deber de establecer razonablemente los tiempos de un proceso y sus etapas; mientras que el juez está en el deber de procurar el cumplimiento de dichos términos. En caso de que el funcionario incurra en una mora injustificada, su actuación (u omisión) puede llevar a evaluaciones que afecten su gestión, al mecanismo de vigilancia y, excepcionalmente, a la acción de tutela. La evaluación debe tener en cuenta, por una parte, las finalidades y características de la evaluación de gestión

judicial y, por otra, la existencia de ciertas circunstancias, como la mora judicial justificada.

5. El derecho fundamental al debido proceso desde la faceta del plazo razonable

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§91. El derecho de acceso a la administración de justicia está ligado con el derecho fundamental al debido proceso en materia de términos procesales. Este derecho, contenido en el artículo 29 de la Constitución, comprende la garantía de toda persona a que sus pretensiones sean resueltas dentro de un plazo razonable.

§92. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el plazo razonable responde a la finalidad del Estado social de derecho de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia y comprende el derecho que tiene toda persona a que un proceso sea atendido y resuelto oportunamente, así como la prohibición general de someter éste a dilaciones injustificadas. En efecto, el derecho de toda persona a recibir una decisión judicial oportuna, a su vez, impone al juez el deber de cumplir con los plazos fijados por el régimen procesal aplicable, so pena de ser objeto de sanciones disciplinarias. En ese sentido, el artículo 228 de la Carta Política, al regular la estructura y función de la rama Judicial, consagra que “[l]os términos se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”.

§93. Así, la actividad judicial supone un esfuerzo continuo por alcanzar un balance entre el cumplimiento estricto de los términos procesales y la consecución de los elevados fines de la justicia, entendida esta como una función pública determinante para la vigencia misma del Estado. En últimas, le corresponde al sector justicia materializar la función pacificadora del derecho y encauzar institucionalmente los conflictos que surgen en la sociedad. Pero si el tiempo de respuesta para llegar a una decisión se torna desproporcionado, se erosiona irremediablemente la confianza ciudadana en el sistema de justicia y se pierde su razón de ser. Así lo ha advertido la Sala Plena: “[L]a Corte ha reconocido que la congestión judicial es un fenómeno que afecta la legitimidad y la eficacia de la administración de justicia, perjudicando desde las altas cortes hasta los jueces de instancia, y en esa medida, implica el desconocimiento de un amplio repertorio de derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas. El mismo tiene consecuencias negativas gravísimas en la conflictividad social, y en la solución democrática y pacífica de las tensiones propias de cualquier sociedad contemporánea”.

§94. Por la relación entre el debido proceso, entendido como decisiones en plazos razonables, y el acceso a la administración de justicia, la Corte ha empleado un razonamiento similar al momento de concretar aquel derecho en el escenario de los términos judiciales. Así, la jurisprudencia ha sostenido, en primer lugar, que el concepto de plazo razonable debe verse de acuerdo con la naturaleza de los diversos procesos y los derechos fundamentales que entran en juego. En esa medida, el plazo razonable no opera de igual forma en los procesos civiles que en los procesos penales, donde está en juego la libertad de la persona, o la justicia transicional, donde cobran especial relevancia los derechos de las víctimas del conflicto.

§95. Ahora bien, no puede entenderse que el plazo razonable conlleve a una aplicación mecánica de los tiempos. Como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Corte, apoyada, a su vez, en la jurisprudencia interamericana, este derecho fundamental debe leerse de acuerdo con cuatro elementos, a saber: (i) la complejidad del asunto, es decir, la especialidad del caso, el número de partes e intervinientes, la complejidad de las pruebas y el contexto en que ocurrieron los hechos; (ii) la actividad procesal del interesado, o la pregunta de si la parte realizó las intervenciones que le eran razonablemente exigibles en cada etapa procesal; (iii) la conducta de las autoridades, es decir, si éstas atendieron su deber de dirigir el proceso, así como de impulsarlo y encausarlo con el fin de no sacrificar la justicia y el debido proceso; y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

§96. Estos elementos permitirían entender que, el plazo razonable no resulta una obligación exclusiva del juez que dirige un proceso, sino que exige de la colaboración de las partes y del aparato estatal en su conjunto. Y, en esa medida, la fijación legislativa de los términos procesales no puede pensarse desde el supuesto de que el juez es quien únicamente mueve el proceso, sino que es la acción conjunta de todos los actores lo que permite su impulso, bajo un contexto sistémico que no puede ser desconocido.

6. La importancia del proceso verbal previsto en la Ley 1561 de 2012, en un contexto de alta informalidad en la tenencia de la tierra

§97. El derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso toman una mayor significación cuando se mira desde sus titulares. En este caso, adquiere una

relevancia cuando se evidencia que los términos procesales se están leyendo desde un proceso que está diseñado para quienes han tenido propiedades rurales y, debido a la informalidad de su tenencia, no han podido ejercer plenamente sus derechos y participar activamente en la sociedad, como son, entre otros, los propietarios rurales.

§98. De acuerdo con los estudios del DANE, los propietarios rurales en Colombia superan una edad promedio de 56.37 años. Entre dicha población, 75.17 de cada 100 hombres y 65.41 de cada 100 mujeres son propietarias mayores de 60 años. Esta población, a su vez, vive mayoritariamente en terrenos, cuya extensión es menor a las 3 hectáreas (62.5% de hombres y 75.1% de mujeres) y su destinación es para uso habitacional o actividades agrícolas.

§99. Por otra parte, la tenencia de la tierra, principalmente rural, se caracteriza por la informalidad. Para la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante UPRA), existe en el país un 52% de tenencia informal de la tierra y los departamentos donde mayor informalidad se experimenta son Putumayo (1'785.632 hectáreas de área informal), Bolívar (1'831.486 hectáreas), Norte de Santander (1'432.153 hectáreas), San Andrés, Providencia y Santa Catalina (4.972 hectáreas), Casanare (2'293.709 hectáreas) y Cundinamarca (1'237.371 hectáreas).

§100. Del número de predios en situación de informalidad, la UPRA encontró que, a 2019, hay 48.83% de predios con falsa tradición registrada y 15.4% predios presuntos informales.

§101. Esto se traduce en que las personas que se encuentran en una situación de tenencia informal de tierras son, mayoritariamente, población campesina con una edad mayor a los 56 años, que viven, principalmente, en predios de pequeña extensión y que trabajan la tierra para el auto sostenimiento o actividades agrícolas.

§102. Desde una lectura normativa, lo anterior significa que estas personas son sujetos de especial protección constitucional, pues en ellos convergen distintas situaciones de vulnerabilidad, tales como la edad, la relación especial con la tierra y la condición económica. Asimismo, deben considerarse de especial protección, puesto que la Constitución les ha reconocido como titulares de derechos, propios de un proceso de reivindicación histórica, es decir, de un conjunto de acciones que pretenden reconocer el papel del campesinado en el proyecto de vida nacional.

§103. Precisamente, el artículo 64 de la Constitución, reformado por el Acto Legislativo 01 de 2023, reconoció que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección. Y que, con el fin de lograr una igualdad material y efectiva desde una perspectiva de género e interseccional, se deben reconocer un conjunto de derechos, entre ellos, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, el derecho al territorio, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial y la asistencia técnica y tecnológica.

§104. Estos derechos no pueden materializarse sin un proceso que formalice la tenencia y, por tanto, la propiedad de los predios. Por ello, el artículo 64, parágrafo 1, de la Constitución establece el deber de reglamentar la institucionalidad necesaria para materializar los derechos previstos para el campesinado. Dentro de dicha institucionalidad se encuentra el diseño de procedimientos adecuados, céleres y eficientes, que permitan a los campesinos gozar de un derecho efectivo a la propiedad sobre sus predios y, a través de aquel, poder participar de los distintos proyectos adelantados por el Estado y las diversas actividades propias del mercado, para así mejorar sus condiciones.

§105. Ahora bien, dicho procedimiento ha de tener presente que el tránsito hacia una formalidad es una promesa plasmada desde la promulgación de la Constitución de 1991 que aún no se ha materializado. En consecuencia, la forma en que dicho proceso se adelanta debe tener una connotación de celeridad, de modo tal que quienes acudan a aquel no queden sometidos a una espera larga e indefinida.

§106. En otras palabras, el derecho al acceso a la administración de justicia y al plazo razonable requieren de un análisis especial, que comprenda, entre otros, al campesinado como un sujeto de especial protección, que se encuentra a la espera de poder acceder oportuna, formal y progresivamente a la tierra.

7. Caso concreto: las disposiciones persiguen un fin importante, en tanto buscan un proceso célere de acceso a la tierra, pero sus medidas no resultan efectivamente conducentes

§107. La Sala procede a determinar la constitucionalidad del artículo 23, incisos 2, 5 y 7, de la Ley 1561 de 2012. Para ello, explicará brevemente el proceso verbal especial para el otorgamiento de títulos, para así entender el contexto en el que se enmarcan las disposiciones acusadas. Luego, evaluará su constitucionalidad a través de la metodología del

juicio de proporcionalidad.

7.1. El proceso verbal especial previsto en la Ley 1561 de 2012

§108. Según ha explicado el legislador, la política integral de tierras está compuesta por tres pilares que buscan responder a los problemas de equidad, informalidad y violencia en Colombia. El primero es el previsto en la Ley 160 de 1994, cuya finalidad consiste en democratizar el acceso a la tierra y permitir que los campesinos puedan realizar actividades agrícolas y participar en los procesos productivos previstos por el Estado, mediante la adjudicación de bienes baldíos, entre otras medidas.

§109. El segundo pilar es el previsto en la Ley 1448 de 2011, que busca materializar los derechos fundamentales de las víctimas mediante, entre otros, la restitución de tierras a quienes fueron despojados de sus territorios u obligados a abandonarlos con ocasión del conflicto armado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§110. El tercero se encuentra en la Ley 1561 de 2012, que se dirige a garantizar el derecho al acceso progresivo a la tierra y a la propiedad privada de quienes son poseedores materiales de bienes urbanos y rurales de pequeña entidad económica y desean sanear los títulos que conlleven una falsa tradición. Mediante esta formalización (saneamiento) de títulos, se espera que quienes se encuentran en una situación de tenencia informal de predios transiten a una titularidad plena, que les permita disponer libremente de su predio, adelantar procesos productivos que requieren contratos de financiación o recibir apoyos del gobierno para explotarlos económicamente.

§111. Estos pilares requieren de unas normas procedimentales que permitan el acceso, la restitución y la formalización de predios conforme con las lógicas de la reforma agraria integral, la superación del conflicto armado y la transformación de escenarios de incertidumbre e inseguridad jurídica. Por ello, el legislador optó por crear tres regímenes especiales, pero complementarios y regidos por un especial énfasis en la celeridad.

§112. En particular, y por ser relevante para este proceso, la Ley 1561 de 2012 contempló un procedimiento verbal especial para que las personas que han explotado de buena fe durante un tiempo un predio, pero sin tener un título que cumpla las exigencias legales, puedan formalizar su tenencia y, así, ejercer los derechos que derivan de ésta, en especial: (i) la libre

disposición, (ii) el arraigo y la dedicación al cultivo del campo, para convertirlo en despesa esencial de la economía nacional, (iii) vender en justo precio, (iv) poder ofrecer el inmueble en garantía, (v) el derecho a crédito, (vi) el derecho a subsidio y (vii) el acceso a los servicios públicos.

§113. Esta visión de la Ley 1561 de 2012 debe armonizarse con la especial relación del campesinado con la tierra. En efecto, para estos grupos la tierra no se reduce a un medio de producción bajo las lógicas tradicionales del mercado, sino que constituye un entorno más amplio y rico que impacta la vida en comunidad y sus actividades, y que incluye, entre otras, prácticas de pancoger que ha sido reconocida por la Corte. Por ello, debe incluirse dentro del ejercicio de derechos contemplados en el párrafo anterior, aquellos relacionados con la construcción de comunidad y la búsqueda de satisfacción de sus necesidades particulares y colectivas, como el cuidado del medio ambiente.

§114. El carácter especial de este proceso se refleja, a su vez, en el carácter célere que propuso el Congreso de la República para su desarrollo. Al momento de su discusión y aprobación, el legislador sostuvo que los procesos contemplados en el régimen procesal general representaban para los tenedores informales asumir unos costos significativos y someterse a una duración considerable, que les impedía tener certeza sobre su titularidad y realizar operaciones con seguridad mientras obtenían una respuesta por parte de la jurisdicción. Su carácter especial radica, entonces, en que: (i) el proceso cuenta con una audiencia especial, donde el juez, luego de escuchar a las partes, examinar las pruebas e identificar el inmueble, profiere sentencia de formalización; (ii) la participación del Ministerio Público; (iii) la potestad del juez para que pueda acceder a los registros y las bases de datos, valorar todo tipo de información documental y testimonial, desechar actuaciones y diligencias inútiles y remover cualquier obstáculo formal, y decidir de fondo el asunto y (iv) la protección de los derechos de quienes fueron víctimas de despojo, usurpación o abandono forzado.

§115. Lo anterior se traduce en la siguiente previsión de la Ley 1561 de 2012. Toda persona que tenga posesión informal sobre un bien rural con una extensión no mayor a 1 unidad agrícola familiar (UAF) o sobre un bien urbano, cuyo avalúo catastral no sea superior a los 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes, y que haya cumplido con los tiempos de posesión previstos en la ley, podrá acudir al proceso verbal especial de título de propiedad,

conforme con los artículos 3 y 4 de la Ley 1561 de 2012.

§116. Dicha persona acudirá ante el juez civil municipal del lugar donde se halle el inmueble, quien conocerá en primera instancia sobre el asunto. El juez cuenta con diversos poderes para la realización de un proceso célere, de los cuales se destaca: (i) desechar actuaciones y diligencias inútiles y rechazar solicitudes, incidentes y pruebas improcedentes o inconducentes, recursos que no estén legalmente autorizados y todo medio de carácter dilatorio; (ii) precaver, cuando tome medidas con relación a un inmueble, riesgos consiguientes de paralización de la explotación del mismo y de daños y pérdidas de cosechas o de otros bienes agrarios; (iii) contar con todos los mecanismos para evitar que se desvirtúen los fines y principios establecidos en esta ley, en especial, la igualdad real de las partes, la gratuidad de la justicia, la simplicidad en los trámites, la celeridad de los procesos, la oficiosidad, la inmediación, la sana crítica, la concentración de la prueba y el debido proceso.

§117. Una vez presentada la solicitud de otorgamiento de título ante el juez civil municipal, el proceso cuenta con las siguientes etapas. En un primer momento, se procede a una verificación preliminar, donde se consulta la información relativa al inmueble, para establecer que éste no se encuentran dentro de la tipología de bienes excluidos, que no se ubica en una zona de alto riesgo, protegida, en un área de resguardo indígena o en una zona de cantera que se encuentra en estado de deterioro, que no se encuentran en curso de un trámite administrativo de adjudicación de baldíos u otros procedimientos previstos en el artículo 6, numeral 6, de la Ley 1561 de 2012, y que no se encuentre en zonas declaradas en inminente riesgo de desplazamiento forzado, de acuerdo con la Ley 387 de 1997 y normas modificatorias o complementarias.

§118. Realizada dicha verificación, el juez civil municipal procede a calificar la demanda y, en caso de admitirla, se correrá traslado de la demanda y, posteriormente se fijará la fecha de inspección del inmueble. Quienes deseen oponerse a las pretensiones del solicitante, podrán formular sus pretensiones y excepciones durante el término de ejecutoria o durante el trámite de inspección.

§119. Durante la inspección, el juez procederá a verificar las condiciones físicas del inmueble, escuchará a las partes y practicará las pruebas que considere necesarias para obtener

claridad sobre el predio, las pretensiones y las excepciones. En caso de que surja la necesidad de requerir dictamen pericial, el juez podrá suspender la audiencia y ordenar dicho dictamen, que deberá rendirse dentro de los diez días siguientes.

§120. Una vez agotadas las actuaciones previstas dentro de la diligencia de inspección, el juez civil municipal procederá inmediatamente a proferir la sentencia que concede o no la titulación. Dicha decisión podrá ser objeto de apelación, en los términos del artículo 18 de la Ley 1561 de 2012.

§121. Ahora bien, el proceso, en su totalidad, debe adelantarse en un plazo no superior a 6 meses, que se cuentan a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda. Este lapso puede ampliarse excepcionalmente por 3 meses, siempre que medie un auto que justifique las razones por las cuales debe contarse con dicho tiempo adicional. Si transcurrido ese lapso el juez civil municipal no ha dictado sentencia, la Ley 1561 de 2012 prevé tres efectos.

§122. El primero consiste en que el proceso dejará de ser conocido por el juez que lo dirigía y su estudio pasa al siguiente juez civil municipal en turno, en los términos del artículo 23, inciso 2, de la Ley 1561 de 2012. En palabras de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, surge un cambio de competencia sobreviniente por el paso del tiempo.

§123. El segundo efecto es la declaratoria de nulidad “de pleno derecho” de toda actuación que realice el juez de conocimiento con posterioridad al vencimiento del plazo, en los términos del artículo 23, inciso 5, de la Ley 1564 de 2012.

§124. Sobre este punto, debe entenderse que la nulidad de pleno de derecho se entiende como una sanción o consecuencia jurídica que se produce por la ocurrencia de un hecho, sin importar la voluntad humana (aun la judicial) . La consecuencia no es otra, sino que las actuaciones realizadas con posterioridad al hecho generador resultan inexistentes y, por tanto, carecen indefectiblemente de cualquier valor. Asimismo, la nulidad de pleno de derecho implica que no es posible acudir a la subsanación para corregirla.

§125. Bajo esta óptica, el artículo 23, inciso 5, contempla dos hechos, a saber, el vencimiento de términos y el paso al siguiente juez civil municipal. De estos hechos surge una

consecuencia, a saber, el funcionario judicial que dirigía el proceso pierde su competencia y, por tanto, se entenderán nulas de pleno derecho las actuaciones que adelante con posterioridad al vencimiento de términos. Así también lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia, al interpretar los efectos de nulidad absoluta por vencimiento de términos:

“(…) la pérdida de competencia no está determinada por esos foros, sino por el simple paso del tiempo y surge de manera sobreviniente, a pesar de que inicialmente ese funcionario judicial era quien de acuerdo con la ley, le correspondía conocer del asunto y no desde el mismo momento en el que le fue asignado, de ahí que para proferir sentencia, una vez excedido el término señalado en la norma, se remita el diligenciamiento “al juez o magistrado que le sigue en turno” y en caso de que en el lugar no exista otro juzgador “de la misma categoría o especialidad” el proceso pasará al juez que designe la Sala de Gobierno del tribunal superior correspondiente, lo que indica que el legislador no desconoció la competencia inicialmente radicada en el funcionario judicial que superó el plazo para dirimir la instancia, sino que fija una regla de distribución del trabajo entre los jueces de un mismo ramo y categoría, a manera de un procedimiento de reparto”.

§126. El tercer efecto está asociado con la gestión judicial. El paso del tiempo sin que haya un pronunciamiento definitivo acarrea una calificación obligatoria y negativa para el juez que adelanta el proceso verbal especial de otorgamiento de títulos, en los términos del artículo 23, inciso 7, de la Ley 1561 de 2012.

7.2. La Corte acudirá al juicio intermedio de proporcionalidad para estudiar los incisos demandados

§127. La Corte procede a examinar la constitucionalidad del artículo 23, incisos 2, 5 y 7, de la Ley 1561 de 2012. Tanto el demandante como los intervinientes pusieron de manifiesto que estos incisos reflejan una tensión entre, de un lado, la garantía de acceso progresivo a la tierra, a través de un proceso que se desenvuelva en un plazo razonable, y, del otro lado, los derechos de las partes, quienes pueden verse impactadas por la nulidad de pleno derecho (inciso 5) y el reparto del proceso a otro juez para que reinicie su estudio (inciso 2) ante el vencimiento de los términos procesales. También se advirtió un impacto sobre los funcionarios judiciales que incurran en esta conducta pues les generaría una calificación negativa basada en la responsabilidad objetiva (inciso 7).

§128. Ante esta tensión, la Corte ve oportuno acudir al juicio de proporcionalidad, que permitirá determinar si las medidas adoptadas dentro de la Ley 1561 de 2012 respetan los límites de la razonabilidad, o si, por el contrario, generan una afectación desproporcionada.

§129. Sobre este punto, es importante resaltar que, como se sostuvo en la Sentencia C-210 de 2021, la justificación constitucional de las normas procesales exige definir la intensidad del juicio, a partir del margen de configuración que la Constitución reconoce al legislador en función de la materia regulada, los valores, principios y derechos fundamentales comprometidos, los sujetos perjudicados o beneficiados por la norma procesal y el precedente constitucional.

§130. Así, se ha sostenido que el juicio leve (o débil) busca verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y, en consecuencia, no se adopten medidas arbitrarias o caprichosas; lo que impone comprobar que el fin y el medio empleado no se encuentren prohibidos por la Constitución y que dicho medio sea idóneo o adecuado para alcanzar el objeto propuesto.

§131. El juicio intermedio valora las medidas relacionadas con el diseño de los procesos judiciales, cuando aquellas entran en una clara tensión con ciertos derechos fundamentales. Ello se debe a que, por una parte, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar los procesos, sus estructuras, reglas y duración; y, por otra, que dicho margen puede involucrar una afectación de derechos constitucionales, por lo que no es viable aplicar un juicio leve. Y es a través de este test que la Corte ha encontrado un equilibrio entre el respeto al margen de configuración del legislador en estos asuntos y la protección efectiva de los derechos. En este juicio se debe establecer si el medio persigue una finalidad importante, es efectivamente conducente y no es evidentemente desproporcionada.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§132. Por último, el juicio estricto es aplicado cuando se advierte, en principio, que las medidas se fundamentan en criterios sospechosos de discriminación y, por tanto, se hace necesario determinar si la finalidad perseguida por dichas medidas es imperiosa, si éstas son efectivamente idóneas y necesarias, y si son proporcionales en estricto sentido.

§133. Dicho lo anterior, para el presente asunto se aplicará la intensidad intermedia pues se

estudia la elección del legislador de optar por un régimen especial, con reglas y duración particulares, para garantizar la formalización de predios y el acceso progresivo a la tierra, las cuales, sin embargo, prima facie, impactan sobre los derechos de sujetos de especial protección, como el campesinado (que es uno de los principales destinatarios de la Ley 1561 de 2012) así como de los funcionarios que se verían afectados por una calificación negativa.

§134. Como ya se expuso, el juicio intermedio está compuesto por las siguientes etapas. En primer lugar, determinar si las normas procesales persiguen un fin importante. Una vez identificado dicho fin, es necesario comprobar si la medida adoptada es un medio efectivamente conducente para la realización de aquel. Superadas estas dos etapas, se procede a analizar si la disposición es evidentemente desproporcionada.

7.3. La Corte encuentra que la remisión automática, la nulidad de “pleno derecho” y la calificación negativa y obligatoria no superan el juicio intermedio

§135. Como se explicó en el planteamiento del problema jurídico, el juicio intermedio recae sobre dos escenarios relacionados entre sí, pero distintos en su alcance y destinatarios. Así, la remisión automática (inciso 2) y la declaratoria de nulidad de pleno derecho (inciso 5) por el vencimiento de términos se evaluará desde los derechos de las partes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia; mientras que la calificación negativa a los jueces por exceder el tiempo previsto en la ley sin adoptar una decisión (inciso 7) se examinará desde el derecho de los funcionarios judiciales a ser evaluados conforme a un debido proceso.

La remisión automática y la nulidad de “pleno derecho” persiguen un fin constitucional importante, pero no superan el examen de efectiva conducencia

§136. Respecto a la remisión automática y a la declaratoria de nulidad de pleno derecho, el Ministerio de Agricultura acierta al sostener que la Ley 1561 de 2012 persigue un fin importante que apunta al objetivo de garantizar efectivamente el acceso progresivo a la tierra. Desde el trámite legislativo, se hizo manifiesto que las medidas pretenden brindarle a la población, y particularmente a la campesina, la oportunidad de formalizar su tenencia sobre sus predios y, con ello, poder ejercer los derechos derivados de la propiedad.

§137. Esta finalidad responde a las condiciones que se encuentran los campesinos y en la

reflexión hecha por el legislador en torno a la duración de los procesos del régimen procesal general. El campesinado es una población que, debido a las circunstancias geográficas, administrativas y económicas del país, suele vivir y laborar en zonas dispersas y con una distancia significativa de las instituciones y otras comunidades; asimismo, parte de esta población se caracteriza por ser víctima del desplazamiento forzado y se ha visto en la necesidad de reasentarse en otros territorios, donde el contacto con la institucionalidad es precario. Esto conlleva a que esta población suela mostrar su confianza solo en su núcleo familiar y un número de amistades reducidos pero, al mismo tiempo, confían en la protección de sus derechos a través del Estado.

§138. Aunque estos datos son recientes, coinciden con las afirmaciones hechas en el interior del Congreso de la República durante los debates del proyecto de ley en cuestión. En ellos, se indicaba que la población campesina se encuentra sometida a una situación de precariedad y que ello se debía, en parte, a la dificultad que tenía para poder ejercer plenamente sus derechos en relación con los bienes bajo su tenencia. Para superar este problema, debía pensarse en un proceso, distinto al ordinario, que fuese célere, ágil y garantista, y que no durase entre cuatro y siete años, sino un lapso mucho menor, para así mejorar las condiciones del campesinado y satisfacer sus necesidades presentes y futuras.

§139. Por ello, el legislador pensó, en primer lugar, en acudir al proceso verbal especial y estableció una duración del proceso de seis meses, es decir, menor a la prevista en el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012. En segundo lugar, reforzó los principios de concentración e inmediación, al fijar que el proceso se decidirá en la diligencia de inspección (que también es tratada como audiencia, conforme con el artículo 15, parágrafo 1, de la Ley 1561 de 2012) y que el juez conocerá directamente de la identificación del inmueble y tomará las pruebas que sean necesarias. En tercer lugar, incluyó las medidas que son objeto de la presente decisión, ante el vencimiento de los plazos inicialmente previstos en la norma

§140. Esta finalidad es compatible con nuestro ordenamiento constitucional y se torna imperativa en tanto que busca materializar el acceso progresivo a la tierra (art. 64, C.P.) y la propiedad privada (art. 60, inciso 1, C.P.), así como garantizar el derecho a la igualdad, el trabajo y la prosperidad general (arts. 1 y 2, C.P.).

§141. Sin embargo, las medidas contenidas en el artículo 23, incisos 2 y 5 de la Ley 1561 de

2012, no son efectivamente conducentes para este fin, pues no garantizan una justicia más oportuna e incluso pueden producir unos efectos contrarios a los esperados al ideal de justicia.

§142. Con una remisión automática y una declaratoria de nulidad de pleno derecho por vencimiento de términos, los funcionarios, ante la evidente congestión del sistema judicial, se ven compelidos a tomar decisiones rápidas sin un ejercicio exhaustivo para acercarse a la verdad e incluso pueden omitir un estudio riguroso del material probatorio. Este desenlace, aunque formalmente oportuno, es indeseable frente a un concepto integral y robusto de acceso a la administración de justicia que -se insiste- no se reduce a una resolución a tiempo de una demanda. Pero, además, podría llegarse a una paradoja, a saber, que toda actuación surtida con posterioridad al vencimiento del plazo deba rehacerse por ser inexistente; situación que podría traducirse en un reinicio constante y una eventual dilación injustificada del proceso, pues cada juez tendrá que rehacer las actuaciones, sin importar si éstas ya hubiesen avanzado, y dar la oportunidad a que las partes se pronuncien nuevamente sobre lo ya ocurrido.

§143. A una conclusión similar llegó la Sentencia C-443 de 2019. En aquella decisión, la Corte sostuvo que aplicar medidas como la pérdida automática de la competencia y la nulidad de pleno derecho pueden ir en contravía con la conservación de validez procesal, es decir, permitir que el juez que ha obrado diligentemente pueda continuar con el proceso y evitar entonces que la administración de justicia se desgaste innecesariamente mediante etapas, pruebas y actuaciones que deban surtirse nuevamente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§144. En otras palabras, la remisión automática y la nulidad de “pleno derecho” son disposiciones que persiguen un fin importante de celeridad, lo cual cobra especial sentido ante los desafíos y rezagos históricos que enfrente la claridad de la propiedad en nuestro país; pero, las medidas contempladas por el legislador no resultan efectivamente conducentes para este objetivo y más bien se tornan contraproducentes al generar que las actuaciones luego del vencimiento de términos se pierdan bajo los efectos no saneables de la nulidad y deban repetirse aquellas que ya habían sido surtidas de manera adecuada.

§145. Al no ser conducentes, se entiende que dichas medidas no superan el segundo examen del juicio intermedio de proporcionalidad y, por tanto, no es necesario continuar con un

análisis sobre manifiesta desproporcionalidad.

La calificación negativa y obligatoria del funcionario judicial que no dicta sentencia dentro del plazo establecido persigue un fin constitucional importante, pero no es efectivamente conducente para alcanzarlo

§146. Al estudiar la calificación negativa del funcionario judicial por el vencimiento de términos, podría decirse que, en el contexto de la Ley 1561 de 2012, tal medida persigue el mismo fin importante propuesto para la remisión automática y la nulidad de pleno derecho, a saber, garantizar un acceso progresivo a la tierra mediante un proceso célere, que atienda a las realidades de sujetos especiales de protección, como lo es el campesinado.

§147. Sin embargo, al continuar con el escrutinio de la medida, la Sala constata que no resulta efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto.

§148. La carga laboral que tienen los jueces, la congestión histórica que experimenta la rama Judicial y las falencias del aparato estatal, en su conjunto, hacen que la resolución de conflictos a través de plazos ideales y perentorios sea un objetivo difícil de alcanzar. Fijar medidas, como calificaciones negativas, sin tener en cuenta este contexto, no garantiza el postulado de un acceso progresivo a la tierra por medio de procesos céleres. Por el contrario, conduciría a que los funcionarios judiciales tengan que preferir el cumplimiento de un plazo estricto (aspecto formal) sobre un estudio profundo de los hechos y pruebas que sustentan el proceso (aspecto material). Situación que se traduce, en últimas, en un posible desconocimiento a los derechos fundamentales y las disposiciones sustantivas de acceso progresivo a la tierra que se buscaban proteger en primer lugar. Esto implica que la medida lejos de contribuir sustancialmente a alcanzar la finalidad que persigue, impide que se concrete debidamente.

§149. En términos normativos los jueces civiles municipales conocen, en Jurisdicción Constitucional, de acciones de tutela (de la cual son los principales jueces de tutela en el país) y, en Jurisdicción Ordinaria, de más de 17 asuntos, conforme con los artículos 17 y 18 del Código General del Proceso. De éstos, 10 corresponden a casos a resolver en única instancia, mientras que los otros 7 se deben decidir en primera instancia. A dichos asuntos deben agregarse los incidentes y recursos que puedan darse en el transcurso de los procesos que adelantan los jueces. Esto implica que el juez debe distribuir su tiempo y capacidad en la

totalidad de los asuntos, que se reflejará, de una u otra manera, en el tiempo que él podrá dedicarles a éstos.

§150. A ello se suma que, según el más reciente informe del Consejo Superior de la Judicatura (2023), durante el último año ingresaron 702.080 procesos a la Jurisdicción Civil, de los cuales, 617.680 corresponden a los juzgados civiles municipales, y se programaron 155.724 audiencias. Si dicha información se complementa con los datos brindados por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura, se evidencia que los juzgados civiles municipales conocieron, en 2023, 129.127 acciones de tutela y atendieron 182.672 procesos ejecutivos, 21.157 procesos verbales, 104.68 procesos de pertenencia, 4.060 procesos de insolvencia de persona natural (no comerciante), entre otros, que resultan ser los procesos con mayor demanda.

§151. Y esta sobrecarga afecta la capacidad de los jueces de responder a todas las solicitudes. Si se observan las estadísticas recientes, es decir, las comprendidas entre enero y marzo de 2024, puede encontrarse que, en términos generales, los jueces civiles municipales reciben mensualmente 90 procesos ordinarios y están en la capacidad de finalizar (egresos efectivos) 58; a esto debe agregarse que, en ese mismo periodo, dichos jueces recibieron, en promedio, 27 tutelas mensuales y lograron tramitar 24 (con sus respectivas impugnaciones). Ello, sin contar las otras actuaciones y diligencias que deben atender.

§152. Es notorio entonces que los jueces civiles municipales cuentan con una carga de trabajo considerable en varias áreas, de las cuales los procesos previstos en la Ley 1561 de 2012 es apenas una. Esto se traduce en una sobrecarga judicial que, como lo ha dicho esta Corte, no es una situación nueva o aislada del sistema de justicia.

§153. Para atender dicha sobrecarga que experimenta el sistema judicial, esta Corte ha reconocido la importancia de las informaciones estadísticas en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura, y ha ordenado la adopción de diversas medidas para aliviar la situación de descongestión en algunas áreas, tales como la actualización de censos para entender en detalle la situación los despachos y poder así contemplar correctivos (planes nacionales de descongestión, asignación de recursos, detección de juzgados con rezago, etc.).

§154. Asimismo, la Corte ha sostenido que, ante dicha sobrecarga, el incumplimiento de los

términos procesales no se traduce automáticamente en una mora judicial injustificada y la consecuente responsabilidad de los jueces a cargo. Existe mora judicial injustificada en aquellos casos en los que se demuestra que el juez no ha sido diligente y que su comportamiento es el resultado de una omisión en el cumplimiento de sus funciones. En ese sentido, la dilación injustificada que viola los derechos fundamentales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia se configura cuando está demostrado que (i) se presenta un incumplimiento de los plazos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique dicha demora, como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo; y (iii) la tardanza es imputable a la omisión en el cumplimiento de las funciones por parte de la autoridad judicial.

§155. Además, la fijación de términos inflexibles no se compadece con la realidad litigiosa en nuestro país en materia de tierras. Esta misma Corte ha advertido sobre la existencia de un rezago significativo en la política integral de tierras, debido a la ausencia de mecanismos que permitan identificar plenamente la totalidad de predios existentes, su naturaleza y contextos. En particular, la Sentencia SU-288 de 2022 afirmó que Colombia atraviesa por un serio retraso en materia registral, que se refleja en (i) el rezago del Fondo de Tierras, (ii) el lento cumplimiento de las metas de formalización y (iii) de formación y actualización catastral.

§156. Estos rezagos, sumados a las dificultades que se experimentan en materia de restitución de tierras para la población víctima del conflicto armado, implica una afectación sensible de la duración de los procesos previstos en la Ley 1561 de 2012. Ejemplo de ello puede verse en el artículo 6, numeral 3, inciso 2, de la Ley 1561 de 2012. En él se establece que, si se ha iniciado el proceso de otorgamiento de títulos, pero, durante este, se dicta la resolución de inicio de estudio formal previsto en el artículo 13 del Decreto 4829 de 2011, se deberá suspender el trámite hasta que se defina la inclusión del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, actuación que puede tardarse dos años, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo.

§157. El inciso 7 desatiende este complejo trasfondo y, a cambio, impone una medida que no contribuye a la obtención de una solución judicial dentro de un plazo razonable. Sobre este punto, la Corte reitera que la justicia que nunca llega o la que llega tarde no es buena justicia. Pero tampoco lo es aquella que solo atiende el cumplimiento formal de los términos, al punto de sacrificar la calidad del razonamiento judicial por el rigor del calendario. El acceso

a la justicia y el debido proceso sin dilaciones injustificadas deben armonizarse con el ideal de un orden justo previsto en la Carta Política. Hacerlo requiere de un delicado equilibrio que no se logra mediante mecanismos que solo intimidan al juez ante una eventual calificación negativa y, por tanto, pueden afectar la administración de justicia en un sentido amplio, por preferir el cumplimiento inflexible de tiempos procesales.

§158. Por lo anterior, la Corte encuentra que la calificación negativa persigue un fin importante, como lo es el acceso progresivo a la tierra mediante un proceso especial célere, pero es una medida que no es efectivamente conducente. Ello se debe a que, por una parte, la medida no atiende la carga (normativa y real) que tiene un juez civil municipal ni el contexto de congestión judicial, y, por otra, no se compadece con la realidad litigiosa en materia de tierras. Esto lleva a detener el examen intermedio de proporcionalidad y a declarar la inconstitucionalidad de la expresión.

8. Remedio constitucional: retirar del ordenamiento las expresiones “de pleno derecho” y “negativa”. En su lugar, dar un alcance constitucional al artículo 23, incisos 2, 5 y 7 de la Ley 1561 de 2012

§159. La Corte concluye que los incisos 2, 5 y 7 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 imponen, en su diseño actual, unas cargas desproporcionadas a las partes y a los jueces civiles municipales, que afectan injustificadamente sus derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Pero, la Corte también encuentra que la solución para el presente caso no está en retirar la totalidad de los incisos del ordenamiento jurídico, sino procurar una fórmula alternativa, que permita preservar la integridad del proceso verbal especial de otorgamiento de títulos y evitar que parte de sus contenidos pierdan valor.

§160. Por ello, la Sala optará por una vía intermedia, de manera similar a la alternativa acogida por la Sentencia C-443 de 2019. Como se indicó en las consideraciones generales y en el análisis del caso concreto, es necesario que, entre otros, la población campesina cuente con un proceso que brinde el mayor número de medidas que permitan un otorgamiento de títulos célere y un acceso pronto y progresivo a la tierra. Y, si se interpretan las disposiciones analizadas eliminando los elementos que resulten lesivos y buscando una orientación en su finalidad, puede encontrarse dicha alternativa.

§161. Así, debe indicarse que, en primer lugar, la remisión y la nulidad pueden tener un sentido de preservar la integridad y celeridad del proceso, siempre que las partes evidencien que el juez obra negligentemente y que no existe una circunstancia externa que pueda afectar el transcurso normal del proceso. De esa manera, las medidas se convertirían en mecanismos de acompañamiento al proceso y abrirían la posibilidad de que las partes puedan acudir a otros medios de impulso procesal.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

§163. Lo anterior permite excluir, entonces, la expresión “de pleno derecho”, que impide cualquier saneamiento, y considerar que la declaratoria de nulidad y la remisión proceden, sólo cuando las partes lo solicitan y no existe posibilidad de sanear las actuaciones que fueron ordenadas con posterioridad al vencimiento del término.

§164. Esto no implica que se elimine la obligación que tienen los jueces de avisar a las partes y al Consejo Superior de la Judicatura del vencimiento del término. Es necesario que dichas situaciones se comuniquen, para que el Consejo pueda construir una estadística adecuada, que identifique cuándo se han excedido los plazos previstos y cuáles son los factores que llevaron a ello y a partir de ella diseñar la política y los correctivos a que haya lugar.

§165. En cuanto al artículo 23, inciso 7, de la Ley 1561 de 2012, la Corte reitera que la evaluación es un mecanismo que garantiza la prestación del servicio de una administración de justicia célere, eficaz y eficiente; pero ésta no puede servirse de medidas desproporcionadas, como una calificación negativa automática.

§166. Por ello, la Corte retirará del ordenamiento la expresión “negativo y”, contenida en el inciso 7, debido a que ella impone sobre el funcionario judicial una responsabilidad automática y objetiva, que no atiende a las diversas circunstancias que dan lugar a que un proceso pueda durar más de lo previsto en la ley. En cuanto al resto del inciso 7, debe tenerse en cuenta que el carácter obligatorio de la evaluación integral debe entenderse bajo una valoración completa de todas las actuaciones y desempeño del juez, de tal manera que un único resultado en cuanto a un proceso verbal especial de formalización de títulos no puede ser el determinante exclusivo en su calificación. Asimismo, se deberá entender que los jueces son calificados bajo el respeto del debido proceso y, por tanto, ellos tienen la oportunidad de ser escuchados y explicar las razones por las cuales un proceso no logró

decidirse en el tiempo previsto. En esa medida, se escogerá la fórmula, según la cual, la evaluación prevista en el artículo 23, inciso 7, de la Ley 1561 de 2012 es compatible con la Constitución, siempre y cuando el vencimiento de los términos previstos en la ley no constituya el criterio único de evaluación y se tengan en cuenta los demás factores contemplados en la Ley 270 de 1996 y normas concordantes, a excepción de la expresión “negativo y”, la cual es retirada del ordenamiento.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “de pleno derecho”, contenida en el artículo 23, inciso 5, de la Ley 1561 de 2012 y EXEQUIBLE el resto de este inciso, en el entendido de que la nulidad allí prevista debe ser alegada antes de proferirse la sentencia y que es saneable en los términos previstos en el artículo 132 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 23, inciso 2, de la Ley 1561 de 2012, en el entendido de que la pérdida de competencia del funcionario judicial correspondiente sólo ocurre previa solicitud de parte. Lo anterior, sin perjuicio de su deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura al día siguiente del término para fallar sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin que se haya proferido sentencia.

Tercero. Declarar INEXEQUIBLE la expresión “negativo y”, contenida en el artículo 23, inciso 7, de la Ley 1561 de 2012 y EXEQUIBLE el resto del inciso, en el entendido de que el vencimiento de términos no es criterio único de evaluación y deberá considerarse con los demás factores previstos en la Ley 270 de 1996 y normas concordantes.

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

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15.687

M.P. Diana Fajardo Rivera

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter