



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.

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.

I. ANTECEDENTES

§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 Scaldaferrero 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 2024¹. Posteriormente, el ciudadano presentó escrito de subsanación y la magistrada sustanciadora la admitió mediante Auto del 1º de abril de 2024². 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 sociales³.

¹ Expediente D-15687. Auto inadmisorio del 1º de marzo de 2024. Puede consultarse en el siguiente enlace: Archivo [Auto que inadmite la demanda](#). En adelante, siempre que se mencione un documento, se entenderá que corresponde al expediente objeto de estudio, salvo que se indique lo contrario.

² Auto admisorio del 1º de abril de 2024. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³ Se invitó al Consejo Superior de la Judicatura, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, al Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario, a Dejusticia, a la Federación Nacional de Colegio de Jueces y Fiscales, y a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, ICESI, Rosario, del Norte, de Cartagena, de Nariño y Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

§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.

II. 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

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".

III. LA DEMANDA⁴

§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 2019⁵, 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 decisión⁶.

§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.

⁴ Este apartado se desarrolla con base en el texto de subsanación de la demanda.

⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶ Escrito de subsanación de la demanda, pp. 2 y ss.

§10. En lo que respecta al inciso 7° 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 partes⁷.

§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.

§13. En cuanto al vencimiento de términos como criterio negativo en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, el accionante se apoya en las sentencias C-443 de 2019⁸ y T-441 de 2015⁹ y manifiesta que la observancia de los términos y su incumplimiento deben revisarse a partir de aspectos internos y externos, sin limitarse a criterios objetivos de evaluación¹⁰.

⁷ Según el demandante, “se asume con la disposición demandada una modalidad de responsabilidad objetiva que está extinguida de la Constitución Política dado que se califica de manera negativa a los funcionarios judiciales por el hecho que los términos se venzan, con lo cual, no se ajusta a una medida legislativa para promover la perentoriedad de los plazos, sino más bien, una imposición de descalificación que no solo se relaciona con la actividad misma de los funcionarios, pues pueden existir factores que la condicionen favorablemente como (i) la carga de trabajo, (ii) la complejidad del asunto, (iii) el actuar de las partes y demás, lo que implicaría que la actividad del Juez sea diligente, no obstante, cuando dichos parámetros son poco favorables, el efecto de la descalificación negativa de los operadores de justicia por vencerse los plazos se convierte en un mecanismo de coacción que en nada favorece las decisiones judiciales que se vinculan con los procesos especiales de la Ley 1561 de 2012”.

⁸ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Para el demandante: “En estas condiciones, si existen motivos que justifican el eventual vencimiento de los términos, entre ellos, la excesiva carga de trabajo, la actividad de las partes y apoderados, la disposición de los recursos técnicos y demás aspectos internos y externos, para el fragmento demandado se asume objetivamente una calificación negativa de los funcionarios sin tener presente que la responsabilidad misma no pueda ser atribuible a los operadores judiciales, de contera que, la mencionada situación no se compagina a la observancia de los términos con diligencia y que su incumplimiento sea sancionado conforme el artículo 228 Constitucional, pues ese criterio negativo y obligatorio en la calificación de los funcionarios judiciales debe estar sujeto a la verificación exhaustiva si la conducta omisiva que desencadena el vencimiento de los plazos se debe a la administración diligente o no de los operadores de la justicia y que conocen de estos procesos especiales”.

§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.

IV. INTERVENCIONES

§15. Al trámite de constitucionalidad se allegaron nueve intervenciones¹¹. Una de ellas solicita declarar la exequibilidad de las dos disposiciones demandadas; tres apoyan la pretensión de inexecutable de la expresión “de pleno derecho” 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 exequibilidad 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.
Superintendencia de Notariado y Registro	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.
Universidad Externado de Colombia	Declarar la inexecutable 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.
Universidad Libre de Colombia	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.
Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario	Declarar la inexecutable 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	

¹¹ La fijación en lista se realizó mediante comunicación publicada por la secretaria general el 11 de abril de 2024.

Interviniente	Solicitud
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 Rural¹², 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 inexecutable 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 inexecutable 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

¹² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Intervención del 24 de abril de 2024, presentada por Juan Camilo Morales Salazar, de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

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 Derecho¹³. 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 nulidad¹⁴. 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 Registro¹⁵. 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.

§25. En cuanto al vencimiento de términos como un criterio de evaluación negativo, afirma que la disposición supone una sanción a título de responsabilidad objetiva, que desconoce el derecho al debido proceso del funcionario judicial.

§26. Universidad Externado de Colombia¹⁶. Esta universidad solicitó (i) condicionar el inciso 5, en el entendido de que la nulidad debe ser alegada antes

¹³ Ministerio de Justicia y del Derecho. Intervención del 24 de abril de 2024, suscrita por Oscar Mauricio Ceballos Martínez, en calidad de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

¹⁴ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁵ Superintendencia de Notariado y Registro. Intervención del 26 de abril de 2024, suscrita por Edgar Alfredo Vásquez Paternina, como apoderado especial para este asunto.

¹⁶ Universidad Externado de Colombia. Intervención del 23 de abril de 2024, suscrita por Gregory De Jesús Torregrosa Rebolledo, en calidad de profesor del departamento de derecho procesal.

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 Colombia¹⁷. Para esta universidad se configura una cosa juzgada material frente a la Sentencia C-443 de 2019¹⁸ 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.

¹⁷ Universidad Libre. Intervención del 24 de abril de 2024, suscrita por Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Jenner Alfonso Tobar Torres, miembros del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre.

¹⁸ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

§32. Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario¹⁹. Este observatorio solicita declarar la inexecutable 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 objetiva²⁰.

§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 Nariño²¹. 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.

Intervención sin una solicitud expresa

§36. Agencia de Renovación del Territorio²². Esta entidad se abstuvo de pronunciarse sobre la demanda, argumentando que el objeto de estudio no está relacionado con su misionalidad.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

§37. La procuradora general de la nación pide declarar (i) la inexecutable de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 y (ii) la executable condicionada del inciso 7 del

¹⁹ Universidad del Rosario. Intervención del 23 de abril de 2024, suscrita por Natalia Orduña Sotelo, Carlos Alberto Gómez Rodríguez y Manuel Alejandro López Chacón, en calidad de miembros del Observatorio de Tierras.

²⁰ *Ibid.*, p. 2.

²¹ La intervención fue remitida el 24 de abril de 2024, por Julio Javier Leyton Portilla, director general de Consultorios Jurídicos y Centro de Conciliación “Eduardo Alvarado Hurtado”, de la facultad de derecho de la Universidad de Nariño.

²² La intervención fue remitida el 24 de abril de 2024, por Luis Carlos Erera Tupaz, Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Renovación del Territorio.

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 2019²³, por su similitud temática con esta demanda.

VI. 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 definitivas²⁴, así como proteger los principios de seguridad jurídica, buena fe, autonomía judicial y la fuerza normativa de la Constitución²⁵.

²³ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²⁴ Sentencia C-164 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.V. Cristina Pardo Schlesinger. S.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Diana Fajardo Rivera. A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁵ *Ibid.*

§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)²⁶.

§44. Asimismo, la Corte ha indicado que, para que se configure la cosa juzgada, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos²⁷: (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”²⁸.

²⁶ Sentencias C-241 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. A.V. Juan Carlos Henao Pérez. A.V. Nilson Pinilla Pinilla; C-040 de 2022. M.P. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Antonio José Lizarazo; y C-388 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Antonio José Lizarazo.

²⁷ Sentencias C-010 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alejandro Linares Cantillo; C-482 de 2019. Diana Fajardo Rivera. S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Carlos Bernal Pulido; y C-436 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. José Fernando Reyes Cuartas. A.V. Alberto Rojas Ríos.

²⁸ Sentencia C-443 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

§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”.

§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)
<p><i>Artículo 121. Duración del proceso.</i> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido</p>	<p><i>Artículo 23. Duración del proceso.</i> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Será nula <u>de pleno derecho</u> la actuación posterior que realice el juez que haya perdido</p>

Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)	Ley 1561 de 2012 (Procesos rurales)
<p>competencia para emitir la respectiva providencia.</p> <p>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.</p> <p>El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta <u>como criterio obligatorio</u> de calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.</p> <p><i>Parágrafo.</i> 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.</p>	<p>competencia para emitir la respectiva providencia.</p> <p>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.</p> <p>El vencimiento de los términos a que se refiere este artículo, deberá ser tenido en cuenta como <u>criterio negativo</u> y obligatorio en la calificación de desempeño de los distintos funcionarios judiciales.</p>

§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 simultáneamente²⁹. 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 tiempo³⁰. 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”³¹. 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”³².

²⁹ Lo que se refleja en que la fecha de promulgación de cada una de estas leyes tiene tan solo un día de diferencia.

³⁰ Gaceta del Congreso 305 de 2011, p. 7.

³¹ Ley 1564 de 2012, art. 1.

³² *Ibidem*.

§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 judicial³³. 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 2019³⁴ 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.

³³ Gaceta del Congreso 282 de 2011, p. 15.

³⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

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 ordenamiento³⁵. Para que la integración normativa pueda darse, es necesario que se cumpla alguno de los siguientes supuestos³⁶: (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)³⁷, 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

³⁵ Sentencias C-453 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-568 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. A.V. María Victoria Calle Correa; C-848 de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.V. Alfredo Beltrán Sierra. S.V. María Victoria Calle Correa. S.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y C-047 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

³⁶ Sentencias C-047 de 2021. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.V. Alberto Rojas Ríos. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najjar; C-050 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-093 de 2021. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas. A.V. Alejandro Linares Cantillo; C-135 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. A.V. Alejandro Linares Cantillo; y C-102 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

³⁷ Sobre esto, la Corte Suprema ha sostenido que la nulidad de pleno derecho tiene lugar cuando ocurren ciertos comportamientos que son objetivamente contrarios a mandatos constitucionales (como las pruebas obtenidas con violación al debido proceso) o por circunstancias previstas expresamente por el legislador. Véase, Corte Suprema de Justicia, AC3167-2022. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo; SC3377-2021. M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo; SC3712-2021. M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque; SC-3678-2021. M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque.

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 sobreviniente³⁸ y, por tanto, el caso deba pasar al siguiente juez en turno³⁹ 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

³⁸ SC16426-2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

³⁹ Véase, Corte Suprema de Justicia, SC3377-2021. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

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 las modelos y medidas que considere pertinentes para que los procesos judiciales puedan desarrollarse de manera célere⁴⁰.

§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 procesales⁴¹. 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.

§74. Por supuesto, tal potestad legislativa no es absoluta. Como la jurisprudencia lo ha reiterado, el Congreso de la República encuentra un límite en los mandatos constitucionales. La Corte ha indicado que decisiones como la fijación de términos deben entenderse desde su instrumentalidad (no son un fin en sí mismo) y, por tanto, respetar la lógica e integridad del proceso al cual pertenecen y sus respectivas etapas, así como los derechos fundamentales de las partes y terceros que puedan verse involucradas en el proceso.

§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 expediente⁴².

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 pronta⁴³. 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 conocimiento⁴⁴. 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

⁴⁰ Sentencia C-047 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Sentencia C-067 de 2021. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Diana Fajardo Rivera.

⁴² Sentencia C-187 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴³ Sentencia T-577 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁴ *Ibid.*

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 sistema⁴⁵. Esta tiene como finalidad preservar el valor social y público que tiene la administración de justicia⁴⁶ y comprende el ingreso⁴⁷ y la permanencia del servidor judicial, quien deberá procurar por garantizar los principios y valores que rigen su quehacer⁴⁸.

§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 judiciales⁴⁹. 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 lenguaje⁵⁰, la claridad, la precisión y la

⁴⁵ Sentencia T-378 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁶ Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. y A.V. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Juan Carlos Cortés González. S.P.V. y A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.P.V. y A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁷ Por ingreso se entiende también la posibilidad de crear periodos de prueba en la carrera judicial. Al respecto la Sentencia C-134 de 2023 indicó: “Mal haría este Tribunal en crear una excepción injustificada en la carrera judicial pues ésta no debe entenderse aislada de las prácticas estándar y comunes a la carrera administrativa en general. La función judicial tiene un valor social y público innegable y por eso mismo cualquier medida que aumente de forma razonable y proporcional el nivel de exigencia y evaluación de quienes hacen parte de ella debe ser respaldada por el juez constitucional. Un periodo de prueba como el que se crea con el artículo 86 del PLEAJ está orientado a una buena práctica institucional de medición de calidad del servicio y la función pública que no representa una violación a los derechos de los funcionarios. Todo lo contrario, es una acción que promueve el cumplimiento de los deberes que surgen de la estabilidad laboral asociada a la carrera judicial. En otras palabras, no podría hablarse de autonomía e independencia sin que exista un servicio de justicia efectivo sometido a una constante evaluación bajo criterios claros, definidos y ciertos”.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Sentencia T-378 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁰ Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. Debe anotarse que, en esta sentencia, la Corte Constitucional se pronunció sobre el proyecto de ley estatutaria 295 de 2020 – Cámara y 475 de 2021 – Senado que, entre otros, propuso la modificación del artículo 55 de la Ley 270 de 1996. En su nueva versión, se ajusta el inciso tercero y cuarto, que disponen: “En las decisiones judiciales, se deberá utilizar una pulcritud y sencillez del lenguaje que facilite la comprensión de los destinatarios; la claridad, pertinencia, concreción y suficiencia de la argumentación que fundamenta la decisión, el análisis de los hechos y las pruebas que respaldan las providencias judiciales y el respeto por las garantías del debido proceso, se tendrán en cuenta como factores

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 judiciales⁵¹, 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 1996⁵².

§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 efectiva⁵³, así como las situaciones externas que pueden incidir en la gestión judicial⁵⁴. En ese sentido, sirve,

esenciales en la evaluación del factor cualitativo de la calificación de servicios de jueces y magistrados. // Para efecto de la sistematización de la información y la gestión de informática jurídica, el Consejo Superior de la judicatura podrá fijar parámetros formales y esquemáticos para la elaboración de las providencias judiciales, relacionados con tipo de letra, espaciado, reglas para incorporación de citas, uso de elementos identificatorios del respectivo despacho judicial. Estos parámetros no podrán incorporar restricciones o reglas relativas al contenido sustancial de las decisiones judiciales que afecten la autonomía e independencia judicial”.

⁵¹ Sentencia T-378 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵² Ley 270 de 1996, art. 171: “Los empleados de carrera serán evaluados por sus superiores jerárquicos anualmente, sin perjuicio de que, a juicio de aquéllos, por necesidades del servicio se anticipe la misma. La calificación insatisfactoria de servicios dará lugar al retiro del empleado. Contra esta decisión proceden los recursos de la vía gubernativa”.

⁵³ Sentencia T-378 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁴ Ejemplo de ello puede verse en lo dicho por la Corte: “1211. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la necesidad de que las particularidades de diseño y de funcionamiento cotidiano de los despachos y jurisdicciones sean consideradas en la medición del rendimiento también obliga a que el proceso de diseño de los indicadores sea concertado con las corporaciones que encabezan cada jurisdicción. Esta condición obedece a que si bien el numeral 17 alude a los indicadores de gestión judicial de los juzgados y tribunales los órganos de cierre de las jurisdicciones conocen el funcionamiento de la jurisdicción y sus aportes permiten una visión más comprensiva sobre aquello que debe abarcar la evaluación del desempeño de los despachos judiciales. En efecto, los órganos de cierre cumplen la función de unificar la jurisprudencia y por ello reciben una muestra representativa de los conflictos y las dinámicas que se presentan en los diferentes niveles de la jurisdicción que encabezan. De esa manera, tienen una visión panorámica que les permite conocer el tipo de situaciones a las que se enfrentan los juzgados y tribunales del país, al tiempo que pueden balancear la comprensión sobre los conflictos funcionales o administrativos que enfrenta cada jurisdicción”. Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. y A.V. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Juan Carlos Cortés González. S.P.V.

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 procesos⁵⁵.

§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 especiales⁵⁶. Asimismo, la Corte ha evidenciado que en ciertas jurisdicciones, como la ordinaria suele haber una carga significativamente alta para sus funcionarios⁵⁷, 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 célere⁵⁸.

y A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.P.V. y A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁵ Sentencias T-186 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-453 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.; T-099 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.P.V. Diana Fajardo Rivera; y SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁶ Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵⁷ Sobre este punto, la Corte encontró que: “Esta necesidad de análisis particular se ha identificado, por ejemplo, entre la jurisdicción ordinaria y el resto de las jurisdicciones, pues existen disparidades en la gestión producto de la demanda de justicia que atiende cada una de ellas y de las medidas de descongestión que se han tomado en cada una de las jurisdicciones. Del mismo modo, los estudios muestran que una diversidad de aspectos singulares afecta la gestión, tal y como suceden con la provisión de servicios públicos, la ejecución presupuestal que hace cada circuito judicial o la densidad poblacional del territorio en el que funciona el despacho judicial”. Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. y A.V. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Juan Carlos Cortés González. S.P.V. y A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.P.V. y A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁸ Al respecto, la Corte ha sostenido que “948. Los planes y las medidas de descongestión son regulaciones que han estado de forma persistente en los proyectos de las leyes estatutarias de administración de justicia. La Sala Plena advierte que esas alternativas se han tecnificado con el paso del tiempo. Así, en el artículo 63 de la Ley 270 de 1997 se habló de medidas de descongestión, como redistribución de trabajo entre tribunales y despachos judiciales; en la Ley 1285 de 2009, que modifica la Ley 270 de 1996, se implementó un plan de medidas de descongestión con varias alternativas, por ejemplo, la creación de cargos transitorios y el traslado de juzgados; y, por último, en la Ley 1781 de 2016 se discutió a profundidad sobre el funcionamiento de despachos transitorios de descongestión al interior de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral”. Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. y A.V. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Juan Carlos Cortés González. S.P.V. y A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.P.V. y A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

§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 comprende⁵⁹: (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 motivado⁶⁰, 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 valer⁶¹. Surtido este 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 trate⁶². 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.

⁵⁹ Acuerdo PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, art. 2.

⁶⁰ Acuerdo PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, art. 6.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Acuerdo PSAA11-8716 del 6 de octubre de 2011, art. 7.

§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 razonable⁶³, lo que provoca una vulneración a los derechos de las partes y al adecuado funcionamiento del sistema judicial⁶⁴. Su finalidad es alertar sobre la puesta en peligro de los derechos y ordenar al juez tomar medidas urgentes para darle impulso a un proceso⁶⁵.

§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

§91. El derecho de acceso a la administración de justicia está ligado con el derecho fundamental al debido proceso en materia de términos procesales⁶⁶. 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 razonable⁶⁷.

§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 justicia⁶⁸ 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 injustificadas⁶⁹. En

⁶³ Sentencia T-186 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁴ Sentencia T-099 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.P.V. Diana Fajardo Rivera.

⁶⁵ Sentencias T-577 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-558 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-441 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁶⁶ Sentencia T-186 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁶⁷ Sentencias C-557 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. S.V. Ciro Angarita Barón. S.V. Alejandro Martínez Caballero; C-1154 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Jaime Araujo Rentería; SU-394 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. María Vitoria Calle Correa. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-221 de 2017. M.P. (E) José Antonio Cepeda Amaris; C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. Antonio José Lizarazo Ocampo; y T-099 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.P.V. Diana Fajardo Rivera.

⁶⁸ Sentencia SU-394 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. María Vitoria Calle Correa. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁹ *Ibid.*

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 sociedad⁷⁰. Pero si el tiempo de respuesta para llegar a una decisión se torna desproporcionado, se erosiona irremediamente 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”⁷¹.

§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 persona⁷², o la justicia transicional, donde cobran especial relevancia los derechos de las víctimas del conflicto⁷³.

⁷⁰ Sentencia T-286 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas, citando *Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde Ordóñez, Sandra Santa Mora y Rodrigo Uprimny Yepes. Colección Dejusticia. Reino de los Países Bajos. 2014.

⁷¹ Sentencia SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷² “La Convención Americana de Derechos Humanos en sus artículos 7-5, 8-1 y 25 consagra la protección al derecho a un plazo razonable y suficiente de investigación dentro de un proceso penal. En concordancia con el anterior articulado la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado el examen de tres elementos para establecer la razonabilidad de un plazo dentro de un proceso penal i) la complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; y iii) la conducta de las autoridades públicas. En algunos casos la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos Europeo ha añadido el análisis de la importancia del litigio para el interesado como un cuarto elemento para establecer dicha razonabilidad. Igualmente, dicho tribunal ha establecido que el mencionado examen puede ser sustituido por un análisis global del procedimiento”. Sentencia C-1154 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Jaime Araujo Rentería.

⁷³ “La necesidad constitucional de resolver los procesos penales en un plazo razonable es más imperiosa en los casos de justicia transicional porque: (i) se trata de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en donde el derecho de acceso a la administración de justicia cobra una

§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 saber⁷⁴: (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 años⁷⁵. Entre dicha población,

mayor relevancia constitucional porque está asociado con la obligación del Estado de garantizar la primacía de los derechos humanos (art. 5, C.P.); y (ii) el Estado está en la obligación de investigar, juzgar y sancionar a todos aquellos que se encuentren responsables de la comisión de los hechos más graves y representativos, lo que supone la necesidad de que las investigaciones y los procesos se adelanten en un tiempo razonable, con el fin de satisfacer los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Así las cosas, el objetivo de los mecanismos de justicia transicional es el de promover, como su nombre lo indica, una transición en un tiempo razonable, y no prolongar o hacer permanente la necesidad de justicia de la sociedad, las víctimas y los responsables, habilitando condiciones de reconciliación”. Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷⁴ Sentencia SU-297 de 2023. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁷⁵ DANE (2022). Propiedad Rural en Colombia: un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos. P. 36. Puede consultarse en el siguiente enlace: jul.2022.nota_estadistica_propiedad_rural.pdf (dane.gov.co).

75.17 de cada 100 hombres y 65.41 de cada 100 mujeres son propietarias mayores de 60 años⁷⁶. 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 agrícolas⁷⁷.

§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 tierra⁷⁸ 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)⁷⁹.

§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 informales⁸⁰.

§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

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 31 y ss.

⁷⁸ Neva, J. y Para, R. (2023). Índice de informalidad: indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2020. Bogotá. Puede consultarse en el siguiente enlace: [indice_de_informalidad.pdf \(upra.gov.co\)](https://upra.gov.co/indice_de_informalidad.pdf).

⁷⁹ Neva, J. y Para, R. (2023). Índice de informalidad: indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2020. Bogotá. Puede consultarse en el siguiente enlace: [indice_de_informalidad.pdf \(upra.gov.co\)](https://upra.gov.co/indice_de_informalidad.pdf).

⁸⁰ UPRA (2020). Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019. p. 15. Puede consultarse en [Informalidad ten tierra Colombia 2019.pdf \(upra.gov.co\)](https://upra.gov.co/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf).

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, párrafo 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 materializado⁸¹. 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 Colombia⁸². 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

⁸¹ Sobre los desafíos y deudas históricas frente al acceso progresivo a la tierra del campesinado, véase la Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Hernán Correa Cardozo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

⁸² Gaceta del Congreso 234 de 2011, p. 15.

procesos productivos previstos por el Estado⁸³, mediante la adjudicación de bienes baldíos, entre otras medidas⁸⁴.

§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 armado⁸⁵.

§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 acceso⁸⁶, la restitución⁸⁷ 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 jurídica⁸⁸. 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 ésta⁸⁹, en especial⁹⁰: (i) la libre disposición, (ii) el

⁸³ Sentencia C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. S.V. María Victoria Calle Correa. S.V. Aquiles Arrieta Gómez. S.V. Jorge Iván Palacio Palacio. S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.P.V. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.P.V. Germán Quintero Andrade. S.P.V. Luis Ernesto Vargas Silva. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁴ Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Hernán Correa Cardozo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

⁸⁵ Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁶ Sobre el procedimiento que rige la adjudicación de baldíos, pueden consultarse las sentencias SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najjar. A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Hernán Correa Cardozo (E). A.V. José Fernando Reyes Cuartas; y T-046 de 2023. M.P. Alejandro Linares Cantillo. S.V. Paola Andrea Meneses Mosquera.

⁸⁷ Sobre el procedimiento de restitución de tierras, ver, entre otros, la Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. Alejandro Linares Cantillo.

⁸⁸ Gaceta del Congreso 282 de 2011, p. 15.

⁸⁹ Gaceta del Congreso 282 de 2011, p. 16: “El proyecto que presentamos se inscribe en el programa de formalización de la propiedad que en lo rural está desarrollando el Gobierno, participa de la necesidad de solucionar los problemas existentes tanto en la ciudad como en el campo y formula una solución adecuada para reconocer los derechos del poseedor material de bienes inmuebles, cual es la alternativa procesal, pues, de un lado, las situaciones de hecho generan incertidumbre y desasosiego en la comunidad y, de otro, es deber del Congreso hacer los colombianos seguridad y garantía en el ejercicio de sus derechos”.

⁹⁰ Gaceta del Congreso 248 de 2011, p. 4 y ss.

arraigo y la dedicación al cultivo del campo, para convertirlo en despensa 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 Corte⁹¹. 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 que⁹²: (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 2012⁹³.

⁹¹ Sentencia SU-111 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V. Alberto Rojas Ríos. A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁹² Gaceta del Congreso 248 de 2011, p. 2 y ss.

⁹³ No podrán acudir a este proceso, quienes pretendan el reconocimiento de un derecho sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público, en los términos del artículo 6, numeral 1, 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 asunto⁹⁴. El juez cuenta con diversos poderes para la realización de un proceso célere, de los cuales se destaca⁹⁵: (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 intermediación, 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 excluidos⁹⁶, 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.

⁹⁴ El artículo 18 de la Ley 1561 de 2012 prevé que contra la decisión del juez civil municipal procede el recurso de apelación y, conforme con los artículos 21 y 26, se indica que existe una segunda instancia. Ahora bien, la Ley 1561 de 2012 no hace mención sobre quién recae la segunda instancia. Sin embargo, a partir de la remisión prevista en el artículo 5 de la ley, el juez civil del circuito conocerá en segunda instancia de los procesos verbales especiales de otorgamiento de títulos, conforme con el artículo 33, numeral 1 de la Ley 1564 de 2012.

⁹⁵ Artículo 9 de la Ley 1561 de 2012.

⁹⁶ Sobre este punto es importante resaltar que la ley excluye, entre otros, los bienes baldíos y aquellos que son objeto de restitución. Ello se debe a que estos bienes cuentan con su propio régimen en la Ley 160 de 1994 y la Ley 1448 de 2011.

§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 adicional⁹⁷. 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 tiempo⁹⁸.

§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 1561 de 2012.

§124. Sobre este punto, debe entenderse que la nulidad de pleno de derecho se entiende como una sanción⁹⁹ o consecuencia jurídica que se produce por la ocurrencia de un hecho, sin importar la voluntad humana (aun la judicial)¹⁰⁰. La consecuencia no es otra, sino que las actuaciones realizadas con posterioridad al hecho generador resultan inexistentes¹⁰¹ y, por tanto, carecen indefectiblemente de cualquier valor¹⁰². Asimismo, la nulidad de pleno de derecho implica que no es posible acudir a la subsanación para corregirla¹⁰³.

⁹⁷ Cuando el caso asciende a segunda instancia, el juez civil de circuito cuenta con un plazo de 3 meses para decidir la apelación. Este plazo también es prorrogable por 3 meses más, siempre que medie un auto que justifique las razones por las cuales es necesario dicha ampliación. Véase artículo 23, incisos 1 y 3, de la Ley 1561 de 2012.

⁹⁸ Corte Suprema de Justicia. SC16426-2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez

⁹⁹ La nulidad de pleno derecho como sanción ha sido desarrollada por la Corte Suprema de Justicia como el efecto que surge por la ocurrencia de hechos o conductas que contrarían directamente la Constitución y la ley, especialmente los derechos fundamentales. Véase, Corte Suprema de Justicia, AP5220-2018. M.P. Fernando Alberto Castro Caballero; SC16426-2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez; SC13021-2017. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. A.V. Luis Armando Tolosa Villabona.

¹⁰⁰ Sentencias C-372 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía y C-093 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. A.V. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰¹ Sobre este tema, la Corte Suprema de Justicia indicó que “[l]a desatención de esas formas procedimentales preestablecidas que gobiernan las actuaciones judiciales, acarrea en ciertos casos, el decreto de la nulidad como una sanción, con la cual un acto o una serie de actos cumplidos de manera irregular, sufre la privación de los efectos que normalmente producirían, pues nulo proviene del latín *nullus* que significa falta de valor, carencia de fuerza para tener efecto”. SC16426-2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez, p. 16.

¹⁰² “En primer lugar, cuando el legislador determina que la nulidad por pérdida de la competencia opera “de pleno derecho”, parece sugerir, como de hecho lo han entendido la Corte Suprema de Justicia y diversos tribunales superiores de distrito, que opera forzosa e indefectiblemente, que se configura de manera automática respecto de toda actuación adelantada por el funcionario que ha perdido la competencia y que no puede ser subsanada”. Sentencia C-443 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁰³ *Ibidem*.

§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”¹⁰⁴.

§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

¹⁰⁴ Corte Suprema de Justicia SC16426-2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

la Ley 1561 de 2012 respetan los límites de la razonabilidad, o si, por el contrario, generan una afectación desproporcionada¹⁰⁵.

§129. Sobre este punto, es importante resaltar que, como se sostuvo en la Sentencia C-210 de 2021¹⁰⁶, 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 constitucional¹⁰⁷.

§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 caprichosas¹⁰⁸; 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 propuesto¹⁰⁹.

§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 fundamentales¹¹⁰. 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 constitucionales¹¹¹, por lo que no es viable aplicar un juicio leve¹¹². Y es a través de este test que la Corte ha

¹⁰⁵ Sobre la aplicación del juicio de proporcionalidad, véase, entre otras, las sentencias C-345 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.P.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Alejandro Linares Cantillo y C-093 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁶ M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.V. Diana Fajardo Rivera. S.V. Paola Meneses Mosquera. S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁷ Sentencia C-210 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.V. Diana Fajardo Rivera. S.V. Paola Meneses Mosquera. S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Esta tendencia puede evidenciarse en las siguientes decisiones: (i) en la Sentencia C-1195 de 2001, se estudió la constitucionalidad de los artículos 35 a 40 de la Ley 640 de 2001 y se encontró necesario acudir a un juicio intermedio de proporcionalidad, pues imponer un plazo de tres meses para que las partes acudiesen a la audiencia de conciliación antes de ir a instancias judiciales podía implicar una restricción significativa al acceso a la administración de justicia; (ii) en la Sentencia C-372 de 2011, la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 48 de la Ley 1395 de 2010 e implementó un test de intensidad intermedia, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración del legislador para reglamentar procedimientos judiciales y, a la vez, la posible restricción de derechos fundamentales alegados en el caso concreto; y (iii) en similar sentido, en la sentencia C-031 de 2019, la Sala analizó la constitucionalidad del artículo 421 del CGP con base en el juicio intermedio de proporcionalidad, por la posible afectación de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la tutela judicial efectiva sobre el cual los demandantes sustentaron su censura.

¹¹¹ Por ejemplo, la Corte indicó que: “[e]n el caso analizado, podría inicialmente concluirse que la medida de enajenación temprana debe ser sometida un juicio débil de proporcionalidad, porque se trata de una materia en que el legislador tiene una amplia libertad de configuración para regular los procesos y sus decisiones. Sin embargo, la Corte ha elevado el nivel de escrutinio en el evento en que se alega que los trámites aparejan una posible perturbación de derechos constitucionales. Lo anterior, en razón de que, en esas situaciones, las normas transgredirían, *prima facie*, los límites fijados a la libertad configurativa del legislador”. Sentencia C-357 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. S.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹² Al respecto, la Corte sostuvo que: “[s]e procede pues, en el presente caso a aplicar un test de intensidad intermedia. Si bien se trata del diseño de procedimientos judiciales en materia probatoria, y en ello se 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 desproporcionada¹¹³.

§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 sentido¹¹⁴.

§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 campesinado¹¹⁵ (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 importante¹¹⁶. Una vez identificado dicho fin, es necesario comprobar si la medida adoptada es un medio efectivamente conducente para la realización de aquel¹¹⁷. Superadas estas dos etapas, se procede a analizar si la disposición es evidentemente desproporcionada¹¹⁸.

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

reconocido un amplio margen de configuración legislativa, “el grado de escrutinio judicial se hace más estricto cuando se alega que a partir de los efectos del trámite se estaría ante una posible afectación de derechos constitucionales”. Sentencia C-099 de 2022. M.P. (E) Karen Caselles Hernández.

¹¹³ Sentencia C-210 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.V. Diana Fajardo Rivera. S.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Sentencias C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. S.V. María Victoria Calle Correa. S.V. Aquiles Arrieta Gómez (E). S.V. Jorge Iván Palacio Palacio. S.P.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. S.P.V. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.P.V. Germán Quintero Andrade. S.P.V. Luis Ernesto Vargas Silva. S.V.P. y A.V. Alejandro Linares Cantillo; SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Hernán Correa Cardozo (E). A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

¹¹⁶ Sentencia C-031 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

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 propiedad¹¹⁹.

§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 dispersas¹²⁰ y con una distancia significativa de las instituciones y otras comunidades¹²¹; asimismo, parte de esta población se caracteriza por ser víctima del desplazamiento forzado¹²² 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 reducidos¹²³ pero, al mismo tiempo, confían en la protección de sus derechos a través del Estado¹²⁴.

§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

¹¹⁹ Gaceta del Congreso 282 de 2011, pp. 14 y ss.

¹²⁰ Acosta, O. *et. al.* (2018). Conceptualización del campesinado en Colombia: documento técnico para su definición, caracterización y medición. ICAHN. El documento se puede consultar en el siguiente enlace: [Conceptualizacion del campesinado en Colombia.pdf \(icanh.gov.co\)](https://icanh.gov.co/Conceptualizacion_del_campesinado_en_Colombia.pdf).

¹²¹ De acuerdo con el DANE, el 84.8% de la población campesina vive en centros poblados y rurales dispersos. DANE (2020). Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2019. El documento puede consultarse en el siguiente enlace: [presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf \(dane.gov.co\)](https://dane.gov.co/presentacion-ECV-2019-poblacion-campesina.pdf).

¹²² *Ibid.*

¹²³ DANE (2020). Caracterización de la población campesina en Colombia: encuesta de la cultura política 2019. Puede consultarse en el siguiente enlace: [pres ECP poblacioncampesina_19.pdf \(dane.gov.co\)](https://dane.gov.co/pres_ECP_poblacioncampesina_19.pdf).

¹²⁴ *Ibid.* Sobre este punto, resulta interesante observar cómo, según los datos del DANE, el 50.4% de la población que se encuentra en centros poblados y rurales dispersos creen que en Colombia sí se protegen los derechos a la recreación y a la cultura (50.4%), así como a la vida, la salud, la seguridad social, el trabajo y la vivienda (40.3%).

los bienes bajo su tenencia. Para superar este problema, debía pensarse en un proceso, distinto al ordinario, que fuese célere, ágil y garantista¹²⁵, y que no durase entre cuatro y siete años, sino un lapso mucho menor, para así mejorar las condiciones del campesinado¹²⁶ y satisfacer sus necesidades presentes y futuras¹²⁷.

§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 2012¹²⁸. 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 2012¹²⁹) 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.)¹³⁰.

§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

¹²⁵ Gaceta del Congreso 282 de 2011, p. 15.

¹²⁶ Gaceta del Congreso 403 de 2011, p. 8: “¿Por qué se crea un proceso especial?, porque el que tenemos ya cumplió cuarenta y un años de vida, porque el que tenemos demora cuatro o cinco, seis, siete años para obtener una sentencia. Porque el que tenemos es supremamente costoso y por eso nosotros creemos que llegó la hora de crear un proceso especial para sanear el título y para titular la posesión”.

¹²⁷ Gaceta del Congreso 234 de 2011, p. 15.

¹²⁸ En el artículo 121, inciso 1, de la Ley 1564 de 2012, se establece que, salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a 1 año para dictar sentencia de única o primera instancia, contado desde la notificación del auto admisorio.

¹²⁹ Artículo 15, par. 1, Ley 1561 de 2012: “Salvo en los casos previstos en el inciso final del artículo 12, el juez que practica la audiencia se asesorará y acompañará de perito para identificar el inmueble por sus linderos y cabida, y ordenará la práctica de las pruebas necesarias para lograr su plena identificación”.

¹³⁰ *Ibidem*.

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 procesal¹³¹, 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 nuevamente¹³².

§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 adecuada¹³³.

¹³¹ Sentencia C-443 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerreño Pérez.

¹³² Al respecto, dijo la Corte: “La conservación de validez de la actuación procesal, antes de la declaratoria de incompetencia, es una medida válida que pretende la eficacia del derecho de acceso a la justicia, con la obtención de una decisión en términos razonables, con respeto del principio constitucional de celeridad de la administración de justicia, economía procesal, la tutela judicial efectiva y la prevalencia del derecho sustancial, sobre el adjetivo, ya que evitará repetir, sin razón de garantías, lo actuado en debida forma por el juez ahora declarado incompetente y excluye la declaratoria de nulidad, por esta causal, como un mecanismo de dilación del proceso. Así, la norma también es una medida razonable para evitar la congestión de la justicia. En otras palabras, lo que se busca con esta medida es evitar el desgaste innecesario de la administración de justicia, en detrimento de los justiciables, para que, a pesar de haber instruido adecuadamente un proceso, no deba rehacerlo cuando, a parte del factor de competencia, las actuaciones realizadas fueron desarrolladas adecuadamente. Por el contrario, si el proceso fue irregular y se desconocieron garantías, existirá un vicio que conducirá a la nulidad de la actuación desarrollada. El mantenimiento de la validez de lo actuado se explica además por el carácter instrumental de las formas procesales (del que se deriva la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal), el que explica que la nulidad procesal solamente se declarará luego de determinar el efecto que produjo la irregularidad frente a las resultas del proceso o frente a las garantías de los justiciables”. Sentencia C-537 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

¹³³ A una conclusión similar llegó la Sentencia C-443 de 2019, al indicar que: “6.2.5. De este modo, la Sala concluye que la circunstancia de que la nulidad de las actuaciones procesales que se surten con posterioridad a la pérdida automática de la competencia sea automática, entorpece no solo el desarrollo de los trámites que surten en la administración de justicia, sino también el funcionamiento del sistema judicial como tal, por las siguientes razones: (i) primero, remueve los dispositivos diseñados específicamente por el legislador para promover la celeridad en la justicia, como la posibilidad de sanear las irregularidades en cada etapa procesal, la prohibición de alegarlas extemporáneamente, la facultad para subsanar vicios cuando al acto cumple su finalidad y no contraviene el derecho de defensa, y la convalidación de las actuaciones anteriores a la declaración de la falta de competencia o de jurisdicción; (ii) segundo, el efecto jurídico directo de la figura es la dilación del proceso, pues abre nuevos debates sobre la validez de las actuaciones extemporáneas que deben sortearse en otros estrados, incluso en el escenario de la acción de tutela, las actuaciones declaradas nulas deben repetirse, incluso si se adelantaron sin ninguna irregularidad, y se debe reasignar el caso a otro operador de justicia que tiene su propia carga de trabajo y que no está sometido a la amenaza de la pérdida de la competencia; (iii) tercero, la norma genera diversos traumatismos al sistema judicial, por la aparición de nuevos debates y controversias asociadas a la nulidad, el traslado permanente de expedientes y procesos entre los despachos

§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 célere¹³⁴, 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

homólogos, la configuración de conflictos negativos de competencia, la duplicación y repetición de actuaciones procesales, y la alteración de la lógica a partir de la cual distribuyen las cargas entre las unidades jurisdiccionales; (iv) finalmente, el instrumento elegido por el legislador para persuadir a los operadores de justicia de fallar oportunamente para evitar las drásticas consecuencias establecidas en el artículo 121 del CGP, carece de la idoneidad para la consecución de este objetivo, pues la observancia de los términos depende no solo de la diligencia de los operadores de justicia, sino también de la organización y el funcionamiento del sistema judicial, y del devenir propio de los procesos, frente a estos que no son controlables por los jueces”.

¹³⁴ Sentencia C-031 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

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 municipales¹³⁵, y se programaron 155.724 audiencias¹³⁶. 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 tutela¹³⁷ 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 otros¹³⁸, que resultan ser los procesos con mayor demanda¹³⁹.

§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)¹⁴⁰. 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 justicia¹⁴¹.

¹³⁵ Consejo Superior de la Judicatura (2023). Informe de la rama Judicial al Congreso de la República: hacia una justicia confiable, digital e incluyente, p. 37. Enlace: [informe 2023](#).

¹³⁶ *Ibid.*, p. 38.

¹³⁷ Consejo Superior de la Judicatura (2024). Estadísticas de la gestión judicial desde el año 2010: caracterización de tutelas e impugnaciones. La Información puede consultarse en el siguiente enlace: [caracterización](#).

¹³⁸ Consejo Superior de la Judicatura (2024). Estadísticas de la gestión judicial desde el año 2010: gestión de la especialidad civil. La información puede consultarse en el siguiente enlace: [gestión civil](#).

¹³⁹ Esta carga debía repartirse, en 2023, entre aproximadamente 535 jueces civiles municipales (sin tener en cuenta la última creación de despachos, que no ha sido actualizada por el Consejo Superior de la Judicatura), lo que daría un promedio de 609 ingresos efectivos por año. El número de despachos judiciales puede consultarse en: [Cuantificación de Despachos Judiciales - Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico \(ramajudicial.gov.co\)](#).

¹⁴⁰ Esta información puede comprobarse en el siguiente enlace: [Estadísticas de movimientos de procesos enero-marzo 2024](#).

¹⁴¹ “Con todo, la Corte se ha servido reconocer que la mora, la congestión y el atraso judiciales son algunos de los fenómenos que afectan de manera estructural la administración de justicia en Colombia, por lo que existen casos en que el incumplimiento de los términos procesales no es directamente imputable al actuar de los funcionarios judiciales. Así también, por ejemplo, existen procesos en los cuales su complejidad requiere de un mayor tiempo del establecido en las normas y en la Constitución para su estudio, para valorar pruebas o para analizar la normatividad existente. Incluso, pueden presentarse factores problemáticos que no solo se

§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 Judicatura¹⁴², y ha ordenado la adopción de diversas medidas para aliviar la situación de descongestión en algunas áreas, tales como la actualización de censos¹⁴³ 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.)¹⁴⁴.

§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 judicial¹⁴⁵.

§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 registral¹⁴⁶, que se refleja en (i) el rezago del Fondo de

encuentran en la gestión misma de los despachos judiciales, como sucede cuando existe un sistema jurídico rezagado, déficit presupuestal, mecanismos procesales inadecuados, insuficientes o revestidos de excesivo formalismo o una falta de desarrollo eficiente del proceso. Por ello, la misma jurisprudencia ha destacado que cuando la tardanza no es atribuible al actuar del juez o cuando existe una justificación que explique el retardo, no se entienden vulnerados los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia”. Sentencia T-099 de 2021. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹⁴² Sentencia C-134 de 2023. M.P. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Diana Fajardo Rivera. S.P.V. y A.V. Natalia Ángel Cabo. S.P.V. y A.V. Juan Carlos Cortés González. S.P.V. y A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. S.P.V. y A.V. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. S.P.V. y A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁴³ Sentencia T-099 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.P.V. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴⁴ Sentencias SU-453 de 2020. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-099 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. S.P.V. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴⁵ Sentencia SU-179 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo. En el mismo sentido ver, sentencias SU-048 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera; SU-333 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos; y SU-394 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. María Victoria Calle Correa. A.V. Luis Guillermo Guerrero Pérez. A.V. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁶ “Aún hoy, los problemas de registro continúan siendo preocupantes, pues no obstante la existencia de herramientas que parecieran útiles, el rezago en el ejercicio de depuración de la información las convierte en ineficientes, por incompletas e inciertas”. Sentencia SU-288 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. S.P.V. y A.V. Alejandro Linares Cantillo. A.V. Jorge Enrique Ibáñez Najar. A.V. Paola Andrea Meneses Mosquera. A.V. Hernán Correa Cardozo. A.V. José Fernando Reyes Cuartas.

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 armado¹⁴⁷, 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 Pueblo¹⁴⁸.

§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 justicia¹⁴⁹. 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

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, la Sentencia SU-648 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

¹⁴⁸ Véase: [Defensoría, Procuraduría y Contraloría alertan sobre serios rezagos en implementación de Ley de Víctimas - Defensoría](#).

¹⁴⁹ Sentencia T-341 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

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 2019¹⁵⁰. 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.

§162. Por otra parte, si el proceso transcurre bajo una dirección adecuada por parte del juez y son factores externos los que inciden en la adopción pronta de una decisión, sería desproporcionado (como ya se explicó) retirar la competencia al juez y declarar la nulidad de todas las actuaciones que se adelantaron con posterioridad al vencimiento del término para decidir. Debe preferirse, por el contrario, reconocer la posibilidad de que el juez que ha obrado diligentemente en el proceso pueda corregir las situaciones que han llevado a una posible mora. Dicha posibilidad se encuentra en el artículo 136 de la Ley 1564 de 2012, que contempla, por ejemplo, la subsanación cuando se ha garantizado el debido proceso y el derecho de defensa.

§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.

¹⁵⁰ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

§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.

VII. 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
Magistrado
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