

República de Colombia



Corte Constitucional

COMUNICADO 42
18 y 19 de septiembre

Sentencia C-399/24
M.P. Diana Fajardo Rivera
Expediente: D-15687

El acceso a la justicia a través del proceso verbal que previó la Ley 1561 de 2012 es un fin importante, que debe preservar las actuaciones judiciales, considerar la situación del campesinado y su relación con la tierra, así como salvaguardar los derechos de los funcionarios judiciales responsables

1. Norma demandada

“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.

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.

2. Decisión

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.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional conoció la demanda de inconstitucionalidad 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 el derecho al debido proceso y de 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 para asegurar la efectividad de la decisión.

La Corte 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 al 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 Plena 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 la declaratoria de nulidad de pleno derecho, 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 Corte fijó una solución que, sin desconocer la eficiencia de 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, 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.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Vladimir Fernández Andrade salvó su voto** en relación con la decisión adoptada en la sentencia C-399 de 2024 pues, contrario a la resuelto por la mayoría, consideró que las disposiciones demandadas eran exequibles, al no transgredir los derechos al debido proceso (artículo 29 de la C.P.) y al acceso a la administración de justicia (artículo 228 de la C.P.)

En primer lugar, el magistrado Fernández Andrade señaló que no era procedente la integración normativa de los incisos 2 y 5 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, por cuanto no es clara la relación inescindible que existe entre ambas disposiciones. Esto, como quiera que, si bien la remisión automática y la declaratoria de nulidad se derivan de la pérdida de competencia del juez, son

consecuencias jurídicas distintas e independientes entre sí, ya que una cosa es que el juez esté obligado a enviar el proceso al fallador que sigue en turno y otra que las actuaciones que adelante el primero sean invalidadas por haberse adelantado por fuera del plazo fijado en el inciso 1 de la misma norma.

En segundo lugar, precisó que, ante el amplio margen de configuración que tiene el legislador para diseñar los procesos judiciales y la falta de elementos que demostraran la presunta afectación de derechos constitucionales, la Sala Plena debió optar por someter la norma demandada a un juicio de proporcionalidad de intensidad débil, en el que se verificara (i) la finalidad constitucionalmente legítima de la medida y (ii) la idoneidad de la misma.

Precisamente, argumentó que las disposiciones cuestionadas (i) tienen una finalidad válida desde el punto de vista constitucional, porque pretenden materializar el acceso eficaz y célere de los campesinos al derecho de propiedad de los bienes urbanos y rurales de pequeña entidad económica, en aplicación de las normas constitucionales que les reconocen como sujetos de especial protección constitucional; y (ii) son efectivamente idóneas, ya que buscan que, en el marco de un proceso especial creado por el legislador para garantizar de manera pronta el acceso a la propiedad, los jueces decidan estos procesos que, *per se*, son diferentes a los previstos en el Código General del Proceso, *so pena*, de que vencido el plazo, que se cuenta desde la admisión de la demanda y no antes, deban remitirse al juez que sigue en turno y que las actuaciones realizadas con posterioridad a ese momento sean consideradas nulas de pleno derecho. En otras palabras, la nulidad “de pleno derecho” actúa como una especie de remedio procesal o sanción que compele al juez a decidir el proceso dentro del término previsto en el inciso 1 del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012, ya que el funcionario judicial no quiere que sobre sus actuaciones recaigan las consecuencias antes mencionadas.

Finalmente, el magistrado Fernández hizo énfasis en que el proceso regulado en la Ley 1561 de 2012 busca, luego de superar exigentes presupuestos de admisibilidad, ser más eficiente que los previstos en las normas procesales generales, precisamente, porque tiene la finalidad de impactar el acceso a la propiedad de las personas más vulnerables del país, y de manera particular, de los campesinos que, son sujetos de especial protección constitucional. Por ende, el análisis de una medida que busca garantizar la pronta administración de justicia en estos asuntos, debe incluir, como elemento diferencial, el hecho de que adoptar una decisión dentro del plazo previsto en la norma, también busca impactar la formalización de la tenencia de la tierra, en especial, de aquellas personas que han explotado de buena fe durante un tiempo un predio, pero sin tener un título que cumpla las exigencias legales, y por esa vía, ejercer derechos, tales como i) la libre disposición, (ii) el 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.