

Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000064-DOJ-20300

Bogotá D.C., 24 de abril de 2024

Doctora
DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada Sustanciadora
Corte Constitucional
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
Bogotá, D.C.



REFERENCIA: Expediente D-15687
ASUNTO: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 23 de la Ley 1561 del 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”.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

Honorable magistrada sustanciadora:

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, intervengo en el proceso de la referencia.

1. NORMA ACUSADA Y RAZONES DE LA DEMANDA

A continuación, se resalta y subraya el apartado de la norma que fue admitido como demandado:

“LEY 1561 DE 2012
(julio 11)

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co

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.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co

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. (Énfasis fuera del texto).

Sobre el particular, debe señalarse que el actor solicita la inexecutable de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5° de la norma en cuestión, al aducir que contraviene lo dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, en relación con el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, en la medida en que consagra una nulidad automática e insaneable, incluso cuando las partes de mutuo acuerdo tengan interés en convalidar el vicio y no exista ninguna razón de orden público que lo impida.

Con respecto al segundo aparte demandado, esto es, la totalidad del inciso 7° del artículo 23 de la Ley 1561 del 2012, el actor sostiene que este viola el derecho al debido proceso, pues consagra una responsabilidad objetiva frente a los funcionarios judiciales, que se activa en función del vencimiento de los plazos procesales contemplados en dicho precepto, lo que se constituye como un criterio obligatorio en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, sin tener en cuenta que este vencimiento puede producirse por razones distintas a la negligencia o desidia del juez.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

2.1. Antecedente jurisprudencial

En primer lugar, se evoca el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia C-443 del 2019, cuyo análisis se refiere a una norma con un contenido muy similar a los apartes actualmente demandados.

En efecto, en la Sentencia C-443 del 2019, la Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo 121 del Código General del Proceso que, para el momento de la emisión de la sentencia, establecía lo siguiente:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co

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

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo también se aplicará a las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales. Cuando la autoridad administrativa pierda competencia, deberá remitirlo inmediatamente a la autoridad judicial desplazada.” (Énfasis fuera del texto).

Así, en esta oportunidad, sobre el aparte demandado que aducía que las actuaciones del juez serán nulas “de pleno derecho”, la Corte Constitucional mencionó que el mismo sugería que la nulidad se aplicaba automáticamente y sin necesidad de declaración judicial, lo que plantea una disminución desproporcionada de las garantías del debido proceso de las partes.

Adicionalmente, sostuvo que dicha nulidad se contrapone con el régimen flexible de nulidades saneables que se han establecido en el ordenamiento jurídico y frente al cual la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que es el más armónico con el derecho al debido proceso, en la medida en que no obstaculiza el acceso a la administración de justicia de las partes. Finalmente, puso de presente que la posibilidad de anular automáticamente las acciones llevadas a cabo después de que hayan expirado los plazos procesales podría fomentar la toma de decisiones precipitadas, sin el necesario análisis reflexivo, tranquilo y ponderado que debe fundar las decisiones judiciales. Por todo ello, la alta corporación declaró la inexecutable de dicha expresión demandada.

Ahora bien, frente al segundo aparte acusado, la Corte Constitucional declaró su constitucionalidad condicionada, al considerarse que su redacción inicial era contraria a la Carta Magna, pues imponía una responsabilidad objetiva en función del simple paso del tiempo, sin tener en cuenta la conducta y la carga de trabajo del funcionario judicial. Por ello, el alto tribunal condicionó la exequibilidad de ese inciso al hecho de que se entendiera que el vencimiento de los plazos no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, pues dicha calificación negativa únicamente puede ocurrir cuando la tardanza es atribuible a la negligencia o a la desatención de los deberes funcionales del operador de justicia.

2.2. Análisis concreto

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co

Teniendo en cuenta la similitud del caso bajo estudio con el contexto fáctico y jurídico analizado en la Sentencia C-443 del 2019, es claro que se está ante un precedente constitucional de alta relevancia para ser tenido en cuenta en la solución de este caso concreto, dado que las normas que allí fueron demandadas frente a la nulidad de pleno derecho y la descalificación de los funcionarios judiciales por el vencimiento del término establecido, son muy similares en comparación con las del caso concreto.

Por ende, para la solución del caso concreto, este Ministerio opina que debe seguirse el precedente jurisprudencial definido en la Sentencia C - 443 del 2019, la cual determinó que el establecimiento de una nulidad de “pleno derecho” quebrantaba el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, definidos en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. Y, en donde, asimismo, se advirtió que la imposición de una responsabilidad objetiva que tuviera en cuenta el vencimiento de los términos para la calificación de los funcionarios judiciales, sin verificar la conducta del juez, es una interpretación que transgrede las garantías procesales consagradas en la norma superior.

De hecho, el artículo 23 demandado de la Ley 1561 entró a regir el 11 de julio del 2012, esto es, un día antes que el artículo 121 del Código General del Proceso, al que se contrae el precedente jurisprudencial analizado. Por lo anterior, es evidente que el contexto fáctico y normativo bajo el que se llevó a cabo el análisis de la Corte Constitucional en la Sentencia C-443 del 2019, no ha variado, pues se trata de dos disposiciones muy similares que, adicionalmente, se expidieron en un contexto legislativo similar y con la misma motivación de fomentar la celeridad en el ejercicio de la administración de justicia, según se puede evidenciar de la exposición de motivos de los proyectos de ley que concluyeron con la expedición de la Ley 1561 del 2012[1] y la Ley 1564 del 2012[2].

Por todo ello y en aras de la preservación de la coherencia del ordenamiento jurídico y, especialmente, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se considera que debe resguardarse el precedente definido en la Sentencia C-443 del 2019, con cuyas consideraciones este Ministerio coincide plenamente.

Se resalta que la consagración de una nulidad “de pleno derecho” como la que se plantea en el inciso 5° del artículo 23 de la Ley 1561 de 2012 implica la adopción de una consecuencia procesal automática que no cuenta con la debida declaratoria judicial y que conduce a la toma de decisiones carentes de un análisis adecuado, detallado y reflexivo, en abierta transgresión del debido proceso y el acceso a la administración de justicia de las partes, quienes, ciertamente, en este escenario, no contarían con ninguna posibilidad de saneamiento de la nulidad en donde su voluntad fuera tenida en cuenta en el proceso, lo cual desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se ha decantado por

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co

reconocer la constitucionalidad de un régimen de nulidades flexibles con el que se protegen las garantías procesales de las partes.

Tal es el caso de la Sentencia C-537 del 2016, donde se examinó la constitucionalidad de varias disposiciones del Código General del Proceso y, particularmente, las relativas al régimen de nulidades (artículos 132, 133, 134, 135, 136, 138 y 328 de la Ley 1564 del 2012). Frente al particular, la Corte Constitucional consideró que la “saneabilidad” de las nulidades y la convalidación de actuaciones realizadas por quienes carecen de la competencia, en realidad, encuentra total concordancia con las garantías procesales que se desprenden del artículo 29 de la Constitución Política, en el marco de un régimen flexible que contribuye a la celeridad de los procesos. En dicha sentencia, esta alta corporación sostuvo lo siguiente:

“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, 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 esa causal, como un mecanismo de dilación del proceso. 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.”^[1]

De otro lado, en la medida en que contraviene el derecho del debido proceso el hecho de que el vencimiento de los términos contemplado sea considerado como un criterio negativo y obligatorio en la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales. Aquí, como lo sostiene el demandante, se evidencia que el mencionado aparte examinado contraviene la proscripción de la responsabilidad objetiva consagrada en la Constitución Política^[2], en tanto impone, de manera automática, una calificación obligatoria y negativa para los funcionarios judiciales, sin tener en cuenta ni la conducta desplegada por el juez ni las distintas causas que podrían estar fuera del control de un despacho judicial.

Ante ello, al igual que la Corte Constitucional lo determinó en la Sentencia C-443 del 2019, se concluye que, en el caso estudiado, debe declararse la inexequibilidad de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5° del artículo 23 de la Ley 1561 del 2012, lo que significaría que la nulidad consagrada en la norma ya no se pueda interpretar como

‘insaneable’ y automática. Además de la inexecutable de dicha expresión, para efectos de que quede total claridad que se trata de una nulidad saneable bajo el régimen de nulidades flexibles del Código General del Proceso, se solicita que se declare la executable condicionada del resto de este inciso, a efectos de que se entienda 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.

Por su parte, respecto al inciso final del artículo 23 de la Ley 1561, se solicita la declaratoria de executable condicionada, bajo el entendido que el vencimiento de los términos previstos en esta norma no debe implicar una calificación negativa automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales.

3. PETICIÓN

Por lo expuesto, esta Dirección del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita respetuosamente a la Corte Constitucional:

- i) Declarar la **INEXECUTABILIDAD** de la expresión “de pleno derecho”, contenida en el inciso 5° del artículo 23 de la Ley 1561 del 2012, y, la **EXECUTABILIDAD CONDICIONADA** del resto de este inciso, en el entendido que la nulidad allí prevista debe alegarse antes del proferimiento de la sentencia, y que es saneable, en los términos de los artículos 132 y siguientes del Código General del Proceso.
- ii) Declarar la **EXECUTABILIDAD CONDICIONADA** del inciso final del artículo 23 de la Ley 1561 del 2012, bajo el entendido que el vencimiento de los términos previstos en esta norma no implica una calificación negativa automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales.

4. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.

- Copia de la Resolución 315 del 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0011 del 2024 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del honorable magistrado, con toda consideración y respeto.

Oscar Mauricio Ceballos M.

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.094.890.577
T. P. 196.431 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.
Elaboró: José María Medina, Abogado Contratista
Revisó y aprobó: Oscar Mauricio Ceballos Martínez, Director.
Radicado de entrada: MJD-EXT24-0018900 del 10/04/2024

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.
Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.
Conmutador: +57 (601) 444 31 00
Línea Gratuita: 01 8000 911170
www.minjusticia.gov.co

- Referencias:

[1] Gaceta 234 del 5 de mayo de 2011 del Congreso de la República, donde se publica la exposición de motivos del proyecto y se indica lo siguiente: *“Los poseedores de buena fé (...) pueden aspirar a tener una expresión jurídica y esta es un proceso público, oral, ágil y garantista que refleje y satisfaga sus pretensiones, desde luego con el respeto de los derechos de terceras personas”*.

[2] Gaceta 114 del 28 de marzo de 2012 del Congreso de la República, donde se publica la exposición de motivos del proyecto y se indica que uno de los objetivos del proyecto reside en: *“Corregir las prácticas indebidas, enquistadas en las estructuras procesales actuales, que entorpecen el avance adecuado de la actividad procesal”*.

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-537 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta sentencia la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos frente a la proscripción de la responsabilidad objetiva: *“Igualmente la Corte ha sostenido reiteradamente que la Constitución proscribe las formas de responsabilidad objetiva y exige un derecho penal de culpabilidad, pues el hecho punible, para ser sancionable, debe ser imputable a la persona no sólo de manera objetiva (autoría material), sino también subjetiva (culpabilidad), como expresión del reconocimiento al sujeto de su dignidad y libertad en los artículos 1º y 16 de la Constitución”*.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede Principal: carrera 9 No. 12C - 10 Bogotá D.C.

Sede Chapinero y Correspondencia: calle 53 No. 13-27 Bogotá D.C.

Conmutador: +57 (601) 444 31 00

Línea Gratuita: 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co