

Sentencia C-443/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Garantía del plazo razonable para adelantar etapas y proferir decisiones en los trámites judiciales

LEGISLADOR-Amplio margen de configuración para estructurar los procesos judiciales/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL LENGUAJE**-Corte debe distinguir cuando amerita o no la intervención del juez constitucional en la revisión de palabras usadas por quienes hacen las normas/**LENGUAJE DEL LEGISLADOR**-Aplicación del principio democrático en control constitucional y la necesidad de tener en cuenta los efectos normativos de la disposición estudiada

En razón del amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador para diseñar los procesos que se surten en la Rama Judicial, el punto de partida del control constitucional es el reconocimiento de las potestades del legislador para regular los trámites que se surten en la Rama Judicial, y el entendimiento de la norma en función de la finalidad que le otorga el propio Congreso a este tipo de medidas. Así pues, el escrutinio judicial debe estructurarse, en un primer momento, en función de la lógica y de la finalidad con la cual el órgano legislativo diseñó la disposición objeto de control. Sin embargo, aunque este reconocimiento general constituye el punto de partida, el juez constitucional debe oponer a la premisa anterior una indagación sobre los efectos probables de la medida legislativa, independientemente de la finalidad que a la misma le haya dado el órgano legislativo. En particular, se deben identificar y valorar sus efectos directos e indirectos, a partir de un análisis prospectivo que se debe desarrollar en tres frentes específicos: en los procesos judiciales, en los despachos, corporaciones o unidades jurisdiccionales que adelantan dichos trámites, y en el sistema judicial, considerado globalmente. A partir de este ejercicio prospectivo, se debe determinar si, efectivamente, la disposición es consistente con los principios de celeridad, eficiencia y economía y con el derecho al plazo razonable de los procesos

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Amplia potestad del Legislador

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCESOS JUDICIALES-Alcance

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Presupuestos

Partiendo de este parámetro general, este tribunal ha declarado (...) un amplio repertorio de medidas de orden procesal que persiguen la celeridad en la función jurisdiccional y la materialización del derecho a un plazo razonable. Sobre esta base, la Corte ha avalado tres tipos de medidas: (i) aquellas que simplifican directamente los procesos, como la reducción de los plazos y términos, o la eliminación de alguna de sus fases; (ii) aquellas que imponen una determinada carga, patrimonial o no patrimonial, para acceder al sistema judicial o para hacer uso de alguno de sus instrumentos; (iii) finalmente, aquellas que, con una finalidad preventiva, imponen una sanción o efecto desfavorable por la dilación injustificada de tales trámites

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cumplimiento diligente y oportuno de los términos procesales

ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cargas procesales impuestas a las partes

ADMINISTRACION-Inactividad

JUEZ CONSTITUCIONAL EN LA NORMA LEGAL-Alcance de la competencia para establecer sentido genuino de disposiciones legales

(...) (i) para evaluar las medidas adoptadas por el legislador en el marco de los procesos judiciales para garantizar el derecho a una resolución oportuna de los procesos y para promover la descongestión en la administración de justicia, el juez constitucional debe efectuar dos tipos de aproximaciones: una orientada a comprender la racionalidad de la norma a partir de la lógica que le imprime el propio legislador, y otra encaminada a establecer sus efectos directos e indirectos; (ii) el primer tipo de aproximación se fundamenta en el reconocimiento del amplio margen de configuración con el que cuenta el órgano legislativo para estructurar los procesos que se surten en el proceso judicial, y da lugar a un principio de deferencia frente a las opciones normativas adoptadas por el Congreso; (iii) el segundo tipo análisis apunta a identificar, a partir de un análisis prospectivo, los efectos probables de la normatividad legal en los procesos, en el funcionamiento de los despachos judiciales que los adelantan, y en la administración de justicia; (iv) a la luz de

este criterio, la Corte ha distinguido las medidas que en sí mismas disponen la simplificación de los procesos, de aquellas otras en las que el objetivo de garantizar la resolución oportuna de los trámites judiciales se obtiene por vías indirectas, como la sanción de los actos dilatorios o la imposición de cargas para acceder a la justicia; en el primer caso, como la contribución a la eficacia y celeridad es directa, el ejercicio analítico consiste en ponderar el aporte de la norma a este objetivo, frente al eventual sacrificio iusfundamental en términos de garantías procesales; en el segundo caso, como la relación entre la medida legislativa y la finalidad de garantizar la celeridad de los trámites judiciales es indirecta, y el resultado es incierto, el juez debe entrar a identificar y a evaluar los efectos probables de la disposición legal, para luego establecer si la medida contribuye a la materialización del derecho al plazo razonable, y si este aporte es proporcional al eventual sacrificio iusfundamental.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Celeridad y eficacia/DERECHOS FUNDAMENTALES-Ponderación ante conflicto

JUEZ CONSTITUCIONAL-Criterios de ponderación para determinar la interpretación constitucional más adecuada

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN PROCESOS JUDICIALES-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS-Jurisprudencia constitucional

PROCESOS JUDICIALES-Rol del juez en el Estado Social de Derecho

De esta manera, el análisis de las medidas que regulan la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales con el propósito de garantizar la consecución de un plazo razonable y la descongestión en el sistema judicial, debe tener en cuenta las siguientes variables: (i) primero, el control constitucional debe partir del reconocimiento de las potestades con las que cuenta el legislador para diseñar los mecanismos encaminados a materializar los principios de economía y celeridad en el marco de los procesos judiciales, y de su comprensión a partir de la propia lógica y de los propósitos asignados por el Congreso a estas mecanismos; (ii) esta aproximación debe ser confrontada con un análisis prospectivo de la disposición legal, orientado a identificar y evaluar sus efectos directos e indirectos en el proceso judicial

objeto de la regulación, en el despacho o corporación que los tiene a su cargo, y en el sistema judicial en su conjunto; (...); (iii) finalmente, para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones legales que al promover la celeridad en los procesos judiciales podrían poner en peligro el derecho al debido proceso o el derecho de acceso a la justicia, se tienen en cuenta dos pautas básicas: primero, en el marco de un ejercicio de ponderación, se debe confrontar la contribución de la medida legislativa a la materialización del derecho al plazo razonable de los procesos y a la descongestión de la Rama Judicial, con el sacrificio iusfundamental generado por la medida; y segundo, debe establecerse si las normas legales que limitan las garantías procesales preservan el sustrato del derecho subyacente, y si las medidas restrictivas, correccionales o sancionatorias que se imponen en el marco del proceso judicial para racionalizar el acceso a los instrumentos del sistema, resultan consistentes con el comportamiento procesal del sujeto afectado.

DURACION DEL PROCESO-Alcance del artículo 121 del CGP

NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL-No saneamiento

NULIDADES PROCESALES EN MATERIA DE JUEZ COMPETENTE EN EL CODIGO GENERAL DEL PROCESO-Precedente constitucional vinculante

MORA JUDICIAL-Factores que la generan

MORA JUDICIAL JUSTIFICADA-Circunstancias en que se encuentra justificado el incumplimiento de los términos

MORA JUDICIAL JUSTIFICADA-Caso en que la tardanza no es imputable al actuar del juez y su origen, más bien, subyace a un problema estructural de la administración de justicia, como es el exceso de carga de trabajo y la congestión judicial

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS-Supuestos bajo los cuales actuación extemporánea del juez dará lugar a pérdida de competencia, según art. 121 CGP

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, (...)

TERMINO LEGAL-Vencimiento

DURACION DEL PROCESO Y PERDIDA DE COMPETENCIA DEL JUEZ-Nulidad de pleno derecho por vencimiento del término

La Sala concluye que la calificación de pleno derecho de la nulidad de las actuaciones adelantadas por el juez que pierde la competencia por el vencimiento del término para concluir la respectiva instancia, vulnera el derecho a la resolución oportuna de las decisiones judiciales, el derecho de acceso a la administración de justicia, el derecho al debido proceso y la prevalencia del derecho sustancial. Por ello, la Corte declarará la inexecutable de la expresión “de pleno derecho” contenida en el inciso 6 del referido precepto legal.

DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos

DEBERES DEL JUEZ-Saneamiento de vicios o defectos procesales

NULIDAD POR PERDIDA DE COMPETENCIA-Sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo

**INTEGRACION DE UNIDAD NORMATIVA-Configuración/
DURACION DEL PROCESO Y PERDIDA DE COMPETENCIA
DEL JUEZ-Debe ser alegada por una de las partes**

Conformada la unidad normativa en función de la identidad de contenidos y con el propósito de evitar la inocuidad del fallo judicial, se declarará la executable condicionada del inciso 2 del artículo 121 del CGP, para aclarar que este es constitucional, en tanto se entienda que la pérdida de la competencia sólo se configura cuando, una vez expirado el plazo legal sin que se haya proferido la providencia que pone fin a la instancia procesal, una de las partes alegue su configuración, sin perjuicio del deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin haberse proferido el auto o sentencia exigida en la ley.

EVALUACION DE SERVICIOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DE LA RAMA JUDICIAL-Factores

FUNCION JUDICIAL-Control jurídico de conductas

FUNCIONARIO JUDICIAL-Evaluación de servicios por vencimiento de términos

A juicio de la Corte, entender que 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.

FUNCIONARIO Y EMPLEADO DE CARRERA JUDICIAL-Evaluación de servicios

La Corte declarará la constitucionalidad condicionada del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso, en el sentido de que el vencimiento de los plazos no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, pues esta únicamente puede ocurrir cuando la tardanza es atribuible a la negligencia o a la desatención de los deberes funcionales del operador de justicia

Referencia: Expediente D-12981

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 121 (parcial) del Código General del Proceso

Actor: Eulin Guillermo Abreo Triviño

Magistrado Sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la siguiente sentencia, con fundamento en las siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de inconstitucionalidad

1.1. Texto demandado

El día 20 de octubre de 2018, el ciudadano Eulin Guillermo Abreo Triviño presentó demanda de inconstitucionalidad contra las reglas contenidas en el artículo 121 del Código General del Proceso que establecen, primero, que la nulidad de las actuaciones procesales de los jueces realizadas luego de la pérdida de la competencia en el caso por el vencimiento de los plazos procesales, operan de pleno de derecho, y segundo, que tales vencimientos constituyen criterio obligatorio de calificación del desempeño de los funcionarios judiciales.

A continuación se transcriben y subrayan los textos demandados:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.

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.”*

1.2. Cargos

1.2.1. Según el accionante, las reglas demandadas desconocen los artículos 2, 13, 29, 228 y 229 de la Constitución Política. Para justificar la vulneración del ordenamiento superior, se presentan una serie de insumos conceptuales y jurisprudenciales sobre la potestad del legislador para definir la estructura de los procesos judiciales y para establecer el régimen de nulidades dentro de tales trámites a partir los principios de proporcionalidad, de no regresión y de instrumentalidad de las formas y del procedimiento, para luego, en el marco anterior, indicar las razones por las que la normatividad impugnada se considera incompatible con la Carta Política.

1.2.2. En este contexto, el actor afirma que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definir la estructura de los procesos judiciales, y en particular, para establecer el régimen de las nulidades. Sin perjuicio de ello, estas definiciones deben tener como referente los principios de instrumentalidad de las formas y del procedimiento; de proporcionalidad y de no regresión.

Con respecto al *principio de proporcionalidad*, se aclara que el legislador debe tener en cuenta que las medidas restrictivas de derechos en el marco de los trámites que se adelantan en las instancias jurisdiccionales deben perseguir un fin constitucionalmente admisible, ser necesarias e idóneas para su consecución, y no sacrificar principios constitucionales más importantes.

El segundo referente normativo sería el *principio de instrumentalidad de las formas y del procedimiento*, a la luz del cual las exigencias formales y procedimentales deben atender a una finalidad sustantiva. Esto implica, por un lado, que el contenido y alcance de tales requerimientos debe fijarse en función de dichos objetivos de orden material, y, además, que no toda irregularidad en el trámite de un proceso da lugar la anulación de la actuación correspondiente, sino únicamente en la medida en que esta inobservancia se traduzca en una afectación de los contenidos sustantivos en función de los cuales se impuso la exigencia formal o procedimental.

A su turno, corresponde al legislador evaluar la gravedad de dichas irregularidades, y conforme a dicha valoración determinar cuáles de ellas dan lugar a la nulidad, y cuáles son subsanables y cuáles no. Partiendo de estos lineamientos, el Congreso fijó como parámetro general que la nulidad por falta de jurisdicción o de competencia no acarrea automáticamente la invalidez de las actuaciones procesales, con excepción de la sentencia, regla que, a su turno, fue considerada como ajustada a la Carta Política por parte de la Corte Constitucional.

Finalmente, la definición de la estructura de los procesos judiciales debe tomar como parámetro el *principio de no regresión*, que apunta a ampliar el alcance de los derechos, y, en consecuencia, a impedir la incorporación al ordenamiento jurídico de reglas que restringen los derechos y prerrogativas, salvo en hipótesis excepcionales en que la medida legislativa persiga una finalidad constitucionalmente imperativa, y que sea idónea e indispensable para alcanzar tal objetivo, y proporcional a la restricción *iusfundamental*.

1.2.3. A partir de este marco, el accionante indica las razones de la oposición normativa entre las reglas demandadas y la Carta Política.

La primera de estas reglas, según la cual la nulidad de las actuaciones realizadas por fuera de los plazos procesales previstos en el artículo 121 del Código General del Proceso opera de pleno de derecho, es inconstitucional porque impide recuperar, salvar o sanear cualquier vicio, incluso cuando las partes tengan interés en convalidarlo y no exista ninguna razón de orden público que lo impida.

Y la segunda de estas reglas, según la cual el vencimiento de los plazos procesales contemplados en dicho precepto constituye criterio obligatorio en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, es inconstitucional en tanto fija una directriz objetiva de valoración, sin tener en cuenta que este vencimiento puede producirse por razones distintas a la negligencia o desidia del juez, de modo que, en últimas, “*se decidió sancionar al funcionario por el incumplimiento de los términos, independientemente de que haya tenido responsabilidad en dicha situación*”.

Estas dos circunstancias, a su turno, generan la violación de un amplio repertorio de preceptos constitucionales, tal como se explica a continuación.

1.2.3.1. En primer lugar, el artículo 228 de la Constitución Política establece como directriz de la administración de justicia la *prevalencia del derecho sustancial*.

Esta pauta, sin embargo, no fue tenida en cuenta por el legislador, pues el precepto demandado dio prelación a la exigencia del cumplimiento de los plazos procesales, “*a espaldas del propósito final y principal del procedimiento, que es asegurar la garantía del derecho sustancial*”. Con ello, antepuso una norma de orden procesal referida a los términos, al deber constitucional de dar una

respuesta oportuna y de fondo a las partes que acuden a la administración de justicia. La disposición legal lleva al absurdo de que si un juez profiere una sentencia que resuelve la controversia por fuera de los términos contemplados en el artículo 121 del Código General del Proceso, ese fallo se encuentra viciado y es nulo de pleno derecho, así la decisión judicial se haya adoptado conforme al derecho positivo, y logre poner fin a la disputa en razón de la cual se acudió a la administración de justicia: *“no hay lugar, bajo ninguna circunstancia, a dejar a salvo la sentencia emitida, luego, la salvaguarda del lapso señalado para la adopción de la correspondiente providencia, por el prurito de hacer respetar dicho término, surge como una situación formal más importante que la misma resolución del derecho controvertido”*. De modo pues que sin que se comprometa el derecho de defensa de las partes, la competencia material del funcionario judicial, o la observancia de las formas propias de cada juicio, la solución jurídica que impone la ley procesal para estas hipótesis es la nulidad de la decisión judicial, sin que sea procedente hacer alguna valoración sobre el desconocimiento de los derechos o garantías de las partes, o sobre la aceptación de las partes para convalidar el vicio.

1.2.3.2. Asimismo, el artículo 228 de la Carta Política establece que *“los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”*, mandato que no fue tenido en cuenta por el legislador al disponer una sanción automática a los funcionarios judiciales cuando los procesos en los que intervienen se prolongan más allá de los plazos previstos en el artículo 121 del CGP, sin incorporar al análisis la razón del aplazamiento, ni si este tuvo origen en la desidia o negligencia del juez, o si esto ocurre por circunstancias ajenas a su voluntad.

De hecho, la propia Corte Constitucional ha reconocido que no toda mora o tardanza en un trámite judicial, y que no todo vencimiento de los plazos procesales supone *per se* un incumplimiento en los deberes funcionales de los operadores de justicia, y que estas circunstancias tampoco ameritan por sí solas una sanción. Por el contrario, este tribunal ha reconocido la existencia de factores internos y externos que determinan la duración de un proceso, como la complejidad de la controversia a resolver, el nivel de dificultad en el recaudo de pruebas, el volumen de los asuntos asignados a cada despacho, el comportamiento y la actividad litigiosa de las partes y sus apoderados, o problemas administrativos en la oferta de servicios judiciales o en asignación de recursos tecnológicos o físicos, circunstancias estas que son ajenas a la voluntad y actividad del juez y que pueden forzar el aplazamiento de la solución definitiva de los litigios. De modo pues que en aquellos eventos en que exista

una justificación para el vencimiento de los términos, resulta constitucionalmente inadmisibles generar consecuencias adversas por esta tardanza al operador de justicia.

Particularmente, en la sentencia T-803 de 2012¹ este tribunal sostuvo que el incumplimiento en los plazos podría justificarse, al menos, en los siguientes eventos: (i) cuando la tardanza es el resultado de la complejidad del asunto, y dentro del proceso se logra acreditar la diligencia razonable del operador jurídico para hacer frente a dicha dificultad objetiva; (ii) cuando existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan una carga laboral o una congestión judicial que no puede ser enfrentada individualmente por los jueces; (iii) cuando se presentan circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo legal.

En este escenario, tanto la nulidad de las actuaciones procesales extemporáneas, como la calificación de los funcionarios judiciales en función los vencimientos, debe estar precedida de una evaluación integral que permita sopesar los aspectos internos y externos del litigio, y las condiciones en que se desenvuelve el ejercicio jurisdiccional. Contraviniendo lo anterior, el artículo 121 del CGP determina que, en cualquier caso, los retrasos en los procesos deben ser tenidos en cuenta en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, por lo que incluso en aquellos eventos en que la mora es ajena a la actuación y voluntad del juez, esta circunstancia incidirá negativamente en su calificación.

1.2.3.3. Además, las normas demandadas desconocen el *principio de igualdad* contemplado en el artículo 13 de la Carta Política, porque establecen, de manera injustificada, tratamientos diferenciados entre situaciones análogas, en múltiples sentidos:

(i) Primero, entre los procesos judiciales y los procedimientos arbitrales, pues mientras en estos últimos la nulidad de las actuaciones realizadas tardíamente no opera de pleno derecho, la nulidad de lo actuado por fuera de los términos no puede ser alegada por quien no la hizo valer oportunamente y puede ser saneada, según lo establece la Ley 1563 de 2012, en los procesos regidos por el CGP la nulidad opera automáticamente y de pleno derecho, puede ser alegada por cualquier parte, en cualquier momento, y no es viable ninguna modalidad de saneamiento.

¹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

(ii) Segundo, la norma atacada establece una diferenciación injustificada entre los operadores de justicia que asumen de manera sucesiva el conocimiento de un mismo asunto. En efecto, el primer juez cuenta con un año para resolver el caso, y una vez vencido, debe remitirlo inmediatamente a otro juez, quien, a su turno, cuenta con sólo seis meses para ponerle fin al proceso. Sin embargo, mientras en el primer caso la sola tardanza genera la pérdida de la competencia y la nulidad de las actuaciones procesales, no ocurre lo propio cuando el proceso es asignado a otro funcionario judicial.

(iii) Finalmente, la norma demandada se sustrajo integralmente de la lógica general con la que fueron configurados los procesos judiciales, de suerte que, sin justificación alguna, estableció un régimen especial en materia de vencimiento de plazos, de nulidades y de evaluación de los funcionarios judiciales para la hipótesis contemplada en el artículo 121, que choca con la regulación general de este mismo código en estas tres temáticas.

De hecho, en ninguna otra norma del CGP se establece que el vencimiento de un término legal tenga como consecuencia jurídica la nulidad de las actuaciones procesales ulteriores. Por su parte, los artículos 136 a 138 de este mismo cuerpo normativo dan un alcance totalmente distinto a la figura de las nulidades, ya que por regla general estas pueden ser saneadas, el juez puede advertir a las partes sobre la existencia de una irregularidad para que estas decidan sobre su eventual saneamiento, e incluso, cuando la nulidad se declara por falta de jurisdicción o de competencia, lo actuado mantiene su validez, con excepción de la sentencia. El artículo 121, en cambio, dispone todo lo contrario.

Lo propio ocurre con la evaluación de los funcionarios judiciales, ya que el artículo 117 del CGP establece que la inobservancia de los plazos debe ser sancionada de acuerdo con la legislación disciplinaria, y el artículo 42 determina que los jueces deben dictar las providencias dentro de los términos legales, pero no fija ninguna consecuencia adversa específica por el solo acaecimiento de este plazo. En este escenario, el CGP determinó que, en general, la mora judicial es evaluada a partir de un análisis integral que comprende el examen y la consideración de todas las circunstancias que provocaron el fenómeno de la mora, así como de la eventual culpa o dolo del funcionario. En contraste, el artículo demandado introduce una calificación objetiva, obligatoria y segmentada que no tiene en cuenta las circunstancias y de los problemas estructurales que dan lugar al retraso.

1.2.3.4. De igual modo, las normas demandadas vulneran el *derecho al debido proceso* consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.

En efecto, el precepto señalado determina que todas las personas deben ser juzgadas con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio, y que tienen derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas.

El artículo 121 de la Carta Política establece que, si el juez que conoce del proceso deja vencer el plazo legal sin haber proferido sentencia, pierde automáticamente la competencia y debe enviar el proceso al juez que le sigue en turno, siendo nulo de pleno derecho todo lo actuado posteriormente. Con ello, todas las actuaciones adelantadas tardíamente deben repetirse, no siendo posible rescatar ninguna de ellas, ni siquiera las relativas al acopio del material probatorio. En cambio, cuando el nuevo juez asume después el conocimiento del proceso, aunque en principio debe resolverlo en el plazo de seis meses, no está sujeto a los efectos de la pérdida de la competencia ni a los de la nulidad. Con este esquema procesal los sujetos procesales no tienen ninguna garantía de que la controversia será resuelta en un plazo razonable, y, muy por el contrario, este modelo alimenta la inobservancia de los términos, y la dilación indefinida de los trámites que se adelantan en el sistema judicial.

1.2.3.5. Todo lo anterior deviene en la anulación del *derecho de acceso a la administración de justicia* establecido en el artículo 229 de la Constitución Política, ya que, bajo el modelo establecido en el precepto demandado, las personas cuentan con la potestad formal de acudir a las autoridades jurisdiccionales para solicitar la solución de sus conflictos, pero no hay ninguna garantía de que estas sean resueltas efectivamente. Por el contrario, al amparo del artículo 121 del CGP las personas acuden al aparato jurisdiccional, invierten tiempo y recursos bajo la expectativa de poner fin a sus disputas legales, y posteriormente, en razón del vencimiento de un plazo, el mismo ordenamiento jurídico determina que todas las actuaciones procesales realizadas extemporáneamente carecen de validez, y deja el litigio en un limbo jurídico.

1.2.3.6. Finalmente, como consecuencia de todo lo anterior, las normas atacadas desconocen los *finés a los cuales responde la organización política*, según los lineamientos del artículo 2 de la Carta Política.

En efecto, el referido precepto constitucional dispone que el Estado tiene como fin esencial garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política, lo cual se traduce, desde el punto de vista

procesal, en que los aspectos materiales y sustantivos de las relaciones litigiosas deben prevalecer en los trámites judiciales.

Esta garantía queda anulada cuando la dimensión sustantiva de los procesos queda supeditada al cumplimiento de los términos procesales, y cuando el sólo vencimiento de un término trae como consecuencia la anulación de todo lo actuado: *“El fin último que pretende cualquier procedimiento judicial es brindar a los ciudadanos la garantía de que bajo unas determinadas reglas de obligatorio cumplimiento, el derecho sustancial será valorado y decidido en un plazo razonable; empero, esa finalidad se ve truncada ante situaciones como la nulidad, de pleno derecho, de todo lo actuado luego de la pérdida de la competencia (...) es más (...) si esa sentencia se profirió por fuera de los términos surge una nulidad de pleno derecho, por consiguiente, en ese preciso escenario la norma procesal mencionada, antes que materializar el artículo 2 de la Carta (...) lo está desconociendo (...)”*.

1.2.4. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el accionante concluye que aunque las medidas legislativas impugnadas buscan garantizar una justicia pronta, oportuna y sin dilaciones, en realidad imponen una consecuencia desmedida por la inobservancia de los plazos procesales, que no solo no guarda ninguna correspondencia con la magnitud y con la naturaleza de la irregularidad procesal que se pretende enfrentar, sino que además no permite identificar, considerar y evaluar los factores que dan lugar a la tardanza judicial: *“La drasticidad de la consecuencia se torna, sin duda alguna, en una medida que desconoce que, en últimas, el cumplimiento de un término que si bien resulta importante en el trámite de una causa judicial, como se advirtió, no es la esencia del debate o la medida de la resolución de los conflictos, máxime cuando la decisión que con esa finalidad se ha emitido provee el derecho reclamado; empero, por fuerza de aplicar la norma, de manera irrestricta, debe invalidarse el mismo fallo”*. De este modo, con el propósito de que los jueces se ciñan a unos plazos rígidos, la ley desconoce la prevalencia del derecho sustancial.

Adicionalmente, la medida carece de la idoneidad para la consecución el objetivo básico en función del cual fue establecida, porque aunque el cumplimiento de los plazos depende, al menos parcialmente, del juez como director del proceso, las consecuencias desfavorables por la inobservancia de tales términos se atribuyen a las partes mismas, pues las actuaciones cumplidas y las decisiones adoptadas carecen de toda validez si fueron adoptadas luego del plazo legal, impidiendo materializar el derecho de las partes a obtener una

resolución oportuna de los litigios. En este orden de ideas, la norma demandada, en lugar de permitir el saneamiento de las eventuales irregularidades procesales para garantizar una justicia oportuna, castiga a los accionantes con la nulidad, y por esta vía provoca una tardanza injustificada de los procesos, que anula el derecho de las personas a obtener una resolución de sus conflictos.

1.3. Solicitud

A partir de estas consideraciones, el accionante concluye que tanto la regla que dispone que la nulidad de las actuaciones procesales realizadas con posterioridad al vencimiento de los plazos determinados en el artículo 121 del CGP opera de pleno de derecho, como la regla que obliga a considerar la inobservancia de tales plazos como criterio obligatorio de la valoración de desempeño de los funcionarios judiciales, son inconstitucionales.

Con fundamento en ello, el demandante solicita a la Corte que declare su inexecutable, a efectos de que las hipótesis allí reguladas se sometan a las reglas generales que gobiernan las nulidades, incluyendo la facultad general de saneamiento, y el deber de evaluar el desempeño de los jueces teniendo en cuenta los factores que inciden en la tardanza en los procesos judiciales.

2. Trámite procesal

2.1. Mediante auto del día 26 de noviembre de 2018, el magistrado sustanciador admitió la demanda, y, en consecuencia, ordenó:

- Correr traslado de la misma a la Procuraduría General de la Nación por el lapso de 30 días, para que rindiera concepto en los términos de los artículos 242.5 y 278.5 de la Carta Política.
- Fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que fuese impugnada o defendida por cualquier ciudadano.
- Comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad y suministraran los insumos fácticos, conceptuales y normativos que estimaran pertinentes.
- Invitar a participar dentro del proceso a las siguientes instancias para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda y para que suministraran

insumos de análisis que estimaran pertinentes según sus áreas de conocimiento y experticia: (i) a la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales de Colombia; (ii) a los colegios de jueces y fiscales de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bucaramanga, Buga, Cartagena, Meta, Nariño, Pasto, Putumayo y Risaralda; (iii) al Colegio Nacional de Abogados de Colombia y al Colegio Profesional de Abogados de Colombia; (iv) a la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia; (v) a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; (vi) al Instituto Colombiano de Derecho Procesal; (vii) a las facultades de Derecho de las universidades Externado de Colombia, Sabana, del Rosario, Libre, de Antioquia y de Ibagué.

2.2. Una vez surtido el trámite anterior, el día 9 de abril de 2019 el ciudadano Julián Felipe Esguerra Cortés presentó escrito de recusación contra los magistrados Diana Fajardo Rivera, Carlos Bernal Pulido y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2.3. Una vez conocida la recusación por la Sala Plena, y suspendido el trámite judicial, mediante auto 260 de 2019 se rechazó la solicitud.

2.4. Finalmente, mediante auto del día 4 de julio de 2019, se dispuso el traslado de la intervención presentada por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del proceso correspondiente al expediente D-13072, teniendo en cuenta la coincidencia en el objeto de las controversias planteadas en ambos trámites judiciales, y los insumos y elementos de juicio proporcionados la entidad.

3. Intervenciones

3.1. Intervenciones sobre la temática de la viabilidad del escrutinio judicial (Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales² y Ministerio de Justicia y del Derecho)

3.1.1. Teniendo en cuenta que en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador consideró que, en principio, las acusaciones admitían un pronunciamiento de fondo, la mayor parte de los intervinientes conceptuaron directamente sobre la constitucionalidad de las medidas legislativas, sin analizar expresamente la procedencia del juicio de constitucionalidad propuesto por el actor. Tan sólo el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Federación Nacional de Jueces y Fiscales cuestionaron la aptitud de la demanda, argumentando que

² A través de concepto suscrito por Bárbara Liliana Talero Ortíz.

las acusaciones no habían suministrado los elementos estructurales de la controversia constitucional. A su juicio, la demanda adolece dos tipos de deficiencias que impedirían llevar a cabo el juicio de constitucionalidad planteado en el escrito de acusación.

3.1.2. En primer lugar, los cargos se habrían amparado en un entendimiento manifiestamente errado de la legislación.

Según el Ministerio de Justicia y del Derecho, el demandante parte del falso supuesto de que la nulidad prevista en la norma impugnada ocurre siempre que transcurren los plazos allí establecidos, cuando, en realidad, el mismo Código establece una serie de excepciones en los casos de interrupción y suspensión de los procesos por circunstancias como la complejidad de los temas abordados, el comportamiento de las partes o el estado de salud de los funcionarios, que son precisamente el tipo de hechos que a juicio del actor deberían dar lugar a la flexibilización de la figura de la nulidad. De modo pues que la normatividad demandada carece de la rigidez que se le atribuye.

Asimismo, para la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales los cargos formulados en contra del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso deben ser desestimados, en la medida en que estos parten de la premisa equivocada de que, según la norma impugnada, la evaluación de desempeño de los operadores de justicia debe atender a criterios estrictamente objetivos sobre el tiempo en que resuelven los procesos judiciales, prescindiendo de las particularidades de los casos que son sometidos al sistema de justicia, reglas estas frente a las cuales el accionante no explicó de qué manera se corresponden o se infieren del precepto legal.

3.1.3. En segundo lugar, para el Ministerio de Justicia y del Derecho las acusaciones no precisan el sentido de la incompatibilidad normativa, es decir, las razones de la inconstitucionalidad alegada.

Es así como el actor reconoce que los procesos judiciales deben estar sujetos a un plazo razonable, pero, al mismo tiempo, cuestiona la validez de las normas que aseguran su efectividad, como ocurre, precisamente, con aquellos preceptos que disponen la pérdida de la competencia de los jueces por vencimiento de los términos, y la nulidad de las actuaciones extemporáneas.

Lo propio se predica de los señalamientos por la presunta violación del principio de igualdad, por el diferente tratamiento que el legislador estableció para los

procesos arbitrales. En efecto, no sólo no existe una obligación constitucional de fijar un régimen común para ambos tipos de trámites, sino que, además, la Ley 1563 de 2012 contempla para los procesos arbitrales una figura equivalente a la que existe en los procesos judiciales ordinarios, siendo una causal de nulidad proferir laudo o decisión sobre su aclaración, adición o corrección después del vencimiento del término.

En últimas, las acusaciones se estructuran en función de argumentos de relevancia legal y no constitucional, teniendo como referente las disposiciones de la legislación procesal y no los contenidos de la Carta Política.

3.1.4. De esta suerte, según los intervinientes señalados, las acusaciones de la demanda de inconstitucionalidad no proporcionan los elementos necesarios para un pronunciamiento de fondo.

3.2. Intervenciones acerca del fenómeno de la pérdida de competencia en Colombia y sobre las medidas adoptadas institucionalmente para su superación (Consejo Superior de la Judicatura).

3.2.1. El Consejo Superior de la Judicatura ofreció información estadística sobre el fenómeno de la pérdida de competencia en el país, y sobre las medidas que ha venido implementando esta entidad para enfrentar las dificultades que se han generado con ocasión de la aplicación del precepto demandado.

3.2.2. En tal sentido, la entidad informa que entre enero y diciembre de 2018, en la jurisdicción civil, de familia y laboral, incluyendo juzgados municipales y del circuito, y tribunales superiores, se produjeron 1.572 ingresos y 2.461 egresos por pérdida de competencia, correspondiendo en su mayor parte a los provenientes de los jueces civiles, con 1.425 y 2.141 ingresos y egresos respectivamente.

Asimismo, la entidad proporciona las estadísticas de pérdida de competencia por distrito en este mismo período de tiempo. En la justicia civil el mayor número de pérdidas de competencia se encuentran concentrados en los juzgados del circuito de Bogotá, con 777 y 897 ingresos y egresos, en los juzgados municipales de Barranquilla, con 198 y 59, en los juzgados municipales de Bogotá, con 256 y 386, y en los juzgados municipales de Cúcuta, con 9 y 250. Por su parte, en la jurisdicción de familia los reportes se concentran en los juzgados del circuito de Bogotá, con 1 y 39 ingresos y egresos, Buga, con 3 y 55, de Montería, con 0 y 42, y Santa Marta, con 37 y 19.

3.2.3. Finalmente, el Consejo Superior de la Judicatura informa que, dentro de las acciones que ha tomado para enfrentar este fenómeno, se encuentra la creación transitoria de cuatro juzgados civiles del circuito en Bogotá para la terminación de los procesos pendientes de fallo, remitidos por los juzgados 46, 47, 49, 50 y 51 civiles del circuito de Bogotá, decisión que tuvo como referente las directrices plasmadas en la sentencia T-341 de 2018³ de la Corte Constitucional. Asimismo, en enero de 2019 se creó de manera transitoria un cargo de sustanciador para cada uno de los juzgados anteriores.

3.3. Intervenciones que abordan la problemática sobre la constitucionalidad de la expresión “de pleno derecho” contenida en el artículo 121 del Código General del Proceso (Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales⁴; Corjusticia; Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga⁵; Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga⁶; Instituto Colombiano de Derecho Procesal⁷; Universidad Externado de Colombia⁸; Ministerio de Justicia y del Derecho; Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar⁹; Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio¹⁰; Adriana Ayala Pulgarín).

El accionante argumenta que la nulidad de pleno derecho de las actuaciones adelantadas con posterioridad al vencimiento de los plazos del artículo 121 del CGP para los trámites que se surten en la justicia civil, agraria y de familia, desconoce distintos principios constitucionales, entre ellos el debido proceso, el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de igualdad. Lo anterior, en la medida en que la automaticidad e insubsanabilidad de esta nulidad impide convalidar las decisiones y las actuaciones extemporáneas por el sólo vencimiento de un plazo estrecho y rígido, sin tener en cuenta ninguna consideración sobre los factores que dieron lugar a este vencimiento, obligando a que el litigio sea resuelto por un operador jurídico extraño a la controversia y a que se repitan los trámites ya surtidos, y posponiendo indefinidamente la resolución del conflicto que dio lugar al proceso.

³ M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁴ A través de concepto suscrito por Bárbara Liliana Talero Ortíz.

⁵ A través de escrito suscrito por Claudia Yolanda Rodríguez Rodríguez.

⁶ A través de escrito suscrito por Claudia Yolanda Rodríguez Rodríguez.

⁷ A través de concepto suscrito por Ulises Canosa Suárez.

⁸ Mediante concepto suscrito por Marcos Quiroz Gutiérrez y Ramiro Bejarano Guzmán.

⁹ Mediante concepto suscrito por Margarita Márquez De Vivero como presidente del Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar

¹⁰ Mediante concepto suscrito por Alberto Romero Romero.

Frente a estas acusaciones, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la primera postura de la Universidad Externado de Colombia¹¹ consideran infundados los cuestionamientos de la demanda, mientras que los demás intervinientes estiman que, efectivamente, la medida legislativa resulta lesiva de la Carta Política.

A continuación se sistematizan los argumentos que respaldan estas posturas.

3.3.1. Intervenciones que defienden la constitucionalidad de la medida legislativa (Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho¹² y Universidad Externado de Colombia)

3.3.1.1. La defensa del aparte normativo demandado se estructura a partir de dos tipos de consideraciones, relativas a su finalidad y a la forma en que ha sido entendida en la comunidad jurídica.

3.3.1.2. Por un lado, se argumenta que la medida legislativa se justificaría por la finalidad a la que atiende, ya que, según el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad Externado de Colombia, la disposición busca promover la celeridad en los procedimientos que se surten en la Rama Judicial, teniendo en cuenta que Colombia es uno de los países del mundo con mayor mora judicial.

De hecho, según se habría explicado durante el trámite legislativo que antecedió a la expedición del CGP, investigaciones del Banco Mundial demostraron que Colombia es uno de los países del mundo en el que los litigios tardan mayor tiempo en ser resueltos. Según estudios del think tank Doing Business, Colombia se encuentra en el puesto 177 entre 183 países, siendo el séptimo en el mundo con el sistema judicial más lento, superado sólo por India, Bangladesh, Guatemala, Afganistán, Guinea-Bissau y Surinam. En un escenario como este, la disposición legal se justifica plenamente, pues persigue el objetivo legítimo de afrontar la mora judicial en un país que ha fallado de manera grave y persistente en este frente.

¹¹ En el concepto presentado por la Universidad Externado de Colombia se explica que el artículo 121 del CGP ha dado lugar a todo tipo de debates y disputas en la comunidad jurídica, y que al interior de dicha institución no se llegó a un acuerdo sobre la constitucionalidad del precepto legal. En este contexto, la intervención presenta dos posturas, una que defiende la validez de la norma, y otra que acoge los planteamientos del escrito de acusación.

¹² El Ministerio de Justicia y del Derecho sostiene que el juicio de constitucionalidad planteado por el accionante no reúne los elementos básicos para un pronunciamiento de fondo, pero que de considerarse viable el escrutinio judicial, se debe declarar la exequibilidad del precepto demandado.

3.3.1.3. Un segundo tipo de reflexiones apunta a fijar el alcance de los precedentes jurisprudenciales relativos al artículo 121 del CGP, y a defender la validez de la norma legal a partir de estas directrices establecidas por vía judicial. En este sentido, los intervinientes aclaran, primero, que la sentencia T-341 de 2018¹³ no puede servir de base para cuestionar la validez del artículo demandado, y segundo, que la línea jurisprudencial delineada por la Corte Suprema de Justicia en los últimos tiempos en un sentido opuesto al de la Corte Constitucional, no contraviene la Carta Política.

Con respecto al primero de estos puntos, los intervinientes aclaran que, aunque en la sentencia T-341 de 2018 este tribunal sostuvo que la nulidad no se producía por la sola expiración de los plazos legales, la tesis allí esbozada no permite inferir la inconstitucionalidad de figura de la nulidad de pleno derecho prevista en la legislación procesal. En efecto, este precedente carece de toda fuerza vinculante, porque fue introducido por la Corte Constitucional al margen del caso resuelto en aquel fallo, a modo de *obiter dicta*. Además, la Corte misma reconoció en esa providencia que la tesis sobre la automaticidad e insubsanabilidad de la nulidad también era plausible y razonable, por lo cual no podría ahora declarar la inconstitucionalidad de una regla que su momento consideró justificada.

Asimismo, se aclara que la tesis esbozada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del día 11 de julio de 2018, en el sentido de que la nulidad contemplada en el artículo 121 del CGP ocurre de manera indefectible y forzosa frente a cualquier actuación procesal adelantada por el juez inicial con posterioridad al vencimiento de los plazos legales, no contraviene ni la prevalencia del derecho sustancial ni el derecho a la igualdad. Esto, por cuanto la nulidad afecta únicamente las actuaciones extemporáneas, y por cuanto la diferenciación normativa establecida entre los trámites que se adelantan ante los jueces civiles y de familia, y los trámites arbitrales, obedece a las diferencias estructurales entre ambos, y a que en estos últimos no se presenta la mora judicial que sí existe en la Rama Judicial. Así pues, esta línea decisoria debe mantenerse, y no existe ninguna razón que justifique su modificación.

3.3.2. Intervenciones que cuestionan la validez de la medida legislativa (Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales, Corjusticia, Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga, la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga,

¹³ M.P. Carlos Bernal Pulido.

Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Universidad Externado de Colombia¹⁴, Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar y Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio y Adriana Ayala Pulgarín)

En contraste con la postura anterior, los demás intervinientes consideran que la automaticidad e insubsanabilidad de la nulidad de pleno derecho vulnera un amplio repertorio de mandatos constitucionales, entre estos el derecho de acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial, la eficacia de la justicia, el derecho a la igualdad y el derecho al debido proceso. En esencia, los intervinientes argumentan que aunque el propósito del legislador fue el de promover la celeridad en los procesos, el diseño concreto de la medida tiene tales deficiencias, que no sólo no contribuye la consecución de este objetivo, sino que, además, provoca el efecto contrario: retardar los procesos vencidos y de otros que debe resolver el nuevo juez que adquiere tardíamente la competencia, trastocar el sistema de turnos para la asignación de procesos y en general el funcionamiento de los despachos judiciales, e imponer a los operadores de justicia el deber de resolver controversias jurídicas que le son extrañas y que, por lo anterior, tampoco puede resolver con mediana solvencia y, lo que es peor aún, que una vez reasignado el caso, este no se encuentra sujeto a la pérdida automática de la competencia, es decir, a la medida de presión, así se encuentre presente en la primera fase del trámite judicial. Todo lo anterior termina por anular el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la justicia, y el derecho a la igualdad.

A su juicio, tres elementos de este diseño provocan el efecto perverso descrito: (i) primero, la nulidad de pleno derecho se vinculó al incumplimiento de unos plazos cuya observancia no depende únicamente de la gestión de los operadores de justicia, sino también de otros factores vinculados tanto a la configuración y a la dinámica natural de los trámites judiciales, como a variables de orden estructural; (ii) segundo, el tipo de consecuencias contempladas por la inobservancia de los plazos, esto es, la pérdida de la competencia del juez que conoce originalmente el caso, el deber de trasladarlo a otro despacho homólogo que no se encuentra sometido a las medidas de presión del primer funcionario, y la nulidad de todas las actuaciones extemporáneas del juez primigenio, no garantiza una justicia oportuna, sino todo lo contrario, favorece la dilación del proceso y entorpece el funcionamiento del sistema judicial en general; (iii) finalmente, la rigidez de las medidas adoptadas por el legislador, que se aplican

¹⁴ Ante la falta de consensos en dicha institución, la Universidad Externado de Colombia optó por enviar un concepto que recoge las dos posturas antagónicas, una que avala la medida legislativa, y otra que cuestiona la validez del precepto legal.

de manera indiscriminada, forzosa e indefectible siempre que se superen los términos legales, sin tener en cuenta la voluntad de las partes en convalidar las actuaciones del juez realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo, o las circunstancias que razonablemente podrían justificar o explicar la dilación del trámite judicial, termina por anular la funcionalidad de los procesos, en detrimento de los derechos de los sujetos procesales.

3.3.2.1. Con respecto al primero de estos componentes, los intervinientes sostienen que la observancia de los plazos legales no depende exclusivamente de la decisión o del nivel de diligencia de los jueces, sino también de otro tipo de factores externos, vinculados a la estructura y a la dinámica propia de los procesos, así como a la organización del sistema judicial en general. Por ello, aunque la medida legislativa pretende tener un efecto disuasivo, por medio de la amenaza de la pérdida de la competencia, de la nulidad de las actuaciones extemporáneas y de la sanción a los jueces, en realidad no tiene la potencialidad de producir el efecto esperado, porque, en muchas ocasiones, la duración no depende de la mayor o diligencia de los jueces.

Así, en primer lugar, la medida desconoce el devenir propio de los trámites que se adelantan en la administración de justicia, que conduce en muchas ocasiones a que se excedan con facilidad los plazos legales. En este sentido, Corjusticia, la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga, la Sala Civil y de Familia del tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio argumentan que la imposición de un plazo inflexible tras el cual deviene automática e inexorablemente la pérdida de la competencia, el deber de trasladar los procesos y la nulidad de las actuaciones extemporáneas, prescinde de la dinámica natural de los trámites judiciales, y de la eventual ocurrencia de distintas circunstancias que razonablemente pueden dar lugar a la extensión de los plazos.

De hecho, una sentencia que pone fin a un litigio se encuentra antecedida de múltiples gestiones que están sometidas a diferentes tipos de contingencias no controlables por los jueces, como la realización de audiencias de conciliación que pueden suspenderse, inspecciones judiciales complejas que implican traslados a lugares lejanos o de difícil acceso, el análisis del expediente, la resolución de los requerimientos de las partes, la expedición de múltiples decisiones interlocutorias y de trámite, la preparación de interrogatorios a las partes y a los testigos, la resolución de incidentes, la configuración de conflictos positivos y negativos de competencia, las dificultades para integrar el contradictorio, la presentación de demandas de reconvención o de

impedimentos y recusaciones, denuncias del pleito, llamamientos en garantía, o la práctica de pruebas periciales que exigen el transcurso del tiempo, tal como ocurre con la prueba de ADN que por sí sola puede tardar entre ocho meses y un año.

Pero además de estos factores internos, la duración de los procesos se encuentra supeditada, en una buena medida, a la organización misma del sistema judicial, por lo cual, la determinación de los plazos procesales y de los efectos por su inobservancia debería tener como referente esta variable, que evidentemente no fue tomada en cuenta por el legislador.

Según lo precisó el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio, la medida legislativa sólo es viable en un escenario y en un contexto ideal, en el que los despachos cuentan con una carga razonable de trabajo, en el que únicamente tramitan procesos orales y no escriturales, y en el que cuentan con los recursos técnicos y humanos para adelantar los trámites de manera eficiente y con sujeción a estrictos estándares de productividad. Precisamente por esto, el artículo 627 del CGP determinó que este nuevo régimen procesal se aplicaría integralmente sólo cuando se superaran los problemas de congestión, los despachos estuviesen al día, no tuviesen a cargo procesos escriturales, y contarán con los elementos de infraestructura necesarios para hacer efectiva la oralidad y para adelantar los trámites por medio de audiencias. Estas condiciones, sin embargo, nunca se materializaron, y ante esta realidad el Consejo Superior de la Judicatura estableció que el nuevo régimen procesal entraría en vigencia el 1 de enero de 2016, sin haber solucionado previamente los problemas anotados. Así las cosas, al no existir las condiciones de base que permiten el cumplimiento de los plazos procesales, la disposición legal no resulta funcional al objetivo deseado por el legislador de garantizar el plazo razonable en la justicia.

Con este mismo enfoque, Corjusticia argumenta que las limitaciones y deficiencias en la gestión de la Rama Judicial han conducido a que la Carga Razonable de Trabajo (CRT) sea hoy en día muy superior a la que permitiría adelantar los procesos civiles, agrarios y de familia dentro de los límites temporales fijados en el artículo 121 del CGP. Este indicador objetivo *“no solamente constituye el parámetro de cantidad de trabajo que puede un juez diligente, probo y profesional adelantar, sino que al mismo tiempo constituye el indicador de cuándo deben crearse más despachos judiciales, una vez que todos los jueces alcancen el tope o techo máximo de procesos que de manera idónea pueden adelantar”*. En el caso colombiano, sin embargo, los topes

máximos de carga razonable han sido excedidos con creces, ya que el incremento sostenido en la demanda de los servicios de justicia que se ha producido en las últimas décadas, no ha venido acompañado de la asignación de mayores recursos presupuestales orientado a optimizar la gestión judicial y a aumentar los despachos, pese a que por lo general los jueces actúan diligentemente, y a que, con frecuencia *“sacrifican a sus familias, su tiempo de descanso remunerado y sacrifican igualmente a sus colaboradores, trabajando jornadas extralegales”*. De este modo, el cumplimiento de los plazos desborda la capacidad objetiva de los jueces.

Aún más, la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido que el agudizamiento en la congestión en la Rama Judicial es atribuible a la escasa oferta de servicios judiciales frente al incremento sostenido en la demanda de los mismos, y no a las deficiencias en la gestión de los servidores judiciales. En efecto, la productividad media de los despachos judiciales se ha incrementado sensiblemente a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta que, en promedio, para el año 1993 cada juez expedía 12 sentencias mensuales, mientras que hoy en día esta cifra corresponde a 33, presentándose un incremento en la productividad en un 282%. Sin embargo, el desequilibrio creciente entre la oferta y la demanda de servicios judiciales se ha profundizado, ya que mientras esta última ha incrementado en un 269% en este mismo período de tiempo, la oferta solo ha crecido en un 39%, y ello ha hecho que la congestión se sitúe en un 45% para el año 2017.

Aún más, la asignación de casos a cada despacho judicial ha superado por mucho el promedio de carga razonable de trabajo establecido por el Banco Mundial, lo cual se puede corroborar fácilmente al confrontar estos valores, con el promedio de asignaciones de procesos en la Rama Judicial: *“Conforme al estudio del Banco Mundial contratado por el Consejo Superior de la Judicatura y que fue el sustento para imponer en Colombia el procedimiento de oralidad y con sustento en el cual se fijó el término de un año de que trata el artículo 121 del Código General del Proceso, para emitir la sentencia, por ejemplo, la carga razonable de trabajo de un juez civil municipal es una media de 679 procesos al año, para civiles del circuito una media de 342, para jueces de familia una media de 478, para promiscuos del circuito 340, para promiscuos municipales 184 y para promiscuos de familia 312, carga de trabajo que se considera razonable para un juez probo, diligente y profesional pueda evacuar o finiquitar todo el inventario de procesos que se le asignan en un año. Sin embargo, las cargas de trabajo de los jueces superan con amplitud estas previsiones”*. Según advierte el Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar, aunque

según el Consejo Superior de la Judicatura el volumen razonable de trabajo sería de 300 procesos activos para cada despacho judicial y de 150 para cada magistrado de tribunal, las estadísticas de esta misma entidad muestran una realidad diametralmente distinta, por lo cual, en este contexto, el cumplimiento de los plazos no está al alcance de los jueces.

Según explica la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, esta corporación tiene jurisdicción en cinco departamentos y cuenta con sólo dos magistrados. A su juicio, esta situación de escasez en la oferta de servicios judiciales, de por sí grave, se ha complicado y cronificado progresivamente por el incremento inusitado e intempestivo en los recursos de apelación que debe resolver el tribunal, formulados contra los innumerables fallos de primera instancia expedidos en los últimos años por los juzgados de descongestión creados por el Consejo de la Judicatura. Lo anterior, sin contar con las acciones de tutela y demás acciones constitucionales que deben ser atendidas con prioridad, los procesos escriturales pendientes, las audiencias que deben realizarse para sustanciar los procesos y a las que los jueces deben asistir personalmente, y los demás asuntos en los que los magistrados deben intervenir en materia penal y laboral, por ministerio de la ley. La situación es tan crítica, que, para el 1 de enero de 2016, un solo magistrado tenía a su cargo 365 procesos, de modo que, aunque todo el personal de dichos despachos labora al menos 11 horas diarias, la mora judicial está lejos de ser superada. En un entorno adverso como este, *“resulta claro que la aplicación del artículo 121 resulta inviable, ante la falta de recursos técnicos y humanos que le permitan al aparato jurisdiccional del país abarcar todos y cada uno de los asuntos que se sometan a su conocimiento de manera ágil y oportuna”*.

En este orden de ideas, ante la precariedad del sistema judicial en relación con la infraestructura física, el talento humano, el modelo de gestión y los índices de carga de trabajo razonable, la figura de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones procesales efectuadas por fuera de los estrechos plazos fijados en el artículo 121 del CGP, carece de toda razonabilidad.

En conclusión, si la duración de los trámites judiciales se encuentra supeditada a factores de orden estructural, mal puede el ordenamiento jurídico imponer como consecuencia forzosa al vencimiento de los plazos legales la pérdida de la competencia del juez y la nulidad de las actuaciones realizadas por fuera de tales límites temporales, en un escenario en el que se han desatendido todas estas variables. Por ello, la medida legislativa resulta inconsistente con los

principios que deben irradiar la función judicial, ya que frente a la necesidad de garantizar la oportuna resolución de los litigios, el legislador, en lugar de atacar los problemas de base que dan lugar a la congestión en el sistema judicial, intentó imponer una medida sobre la base del falso supuesto de que el retraso y la mora obedecen a la pereza o a la negligencia de los jueces, y no a la asignación de causas por encima de los toques de carga de trabajo razonable.

3.3.2.2. La segunda falencia del diseño legal es, a juicio de los intervinientes, la inconsistencia entre el tipo de consecuencias establecidas por el legislador para el vencimiento de los plazos legales, y el propósito de garantizar una justicia oportuna.

En efecto, el artículo 121 del CGP dispone la pérdida automática de la competencia del juez en el proceso cuyos límites temporales hubiesen sido desatendidos, así como la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por aquel, con posterioridad a este momento. Una y otra consecuencia, en lugar de promover la celeridad en los procesos, provocan la dilación en el trámite trasladado y en los demás procesos que están a cargo del nuevo juez que asume el conocimiento del caso, y, en general, el entorpecimiento del sistema judicial. Así, aunque en principio la disposición legal fue concebida como un instrumento para enfrentar la mora judicial y para garantizar el derecho al plazo razonable, paradójicamente genera traumatismos graves en todo el sistema judicial, y conduce al resultado de no deseado de favorecer el retraso en los trámites que se surten en la Rama Judicial.

Así, una vez vencido el plazo legal en un proceso, el juez que lo tiene a su cargo pierde la competencia y debe abstenerse de sustanciarlo y de resolverlo, incluso si ya cuenta con los elementos para adoptar una decisión de fondo, se deben implementar y activar diferentes mecanismos para trasladar los casos de un despacho a otro, se suscitan conflictos positivos y negativos de competencia entre los funcionarios judiciales, se deben resolver las solicitudes de nulidad de las actuaciones extemporáneas del juez que pierde la competencia, el nuevo operador de justicia debe familiarizarse con el nuevo expediente, repetir las actuaciones adelantadas previamente por el funcionario anterior, y resolver un caso que le es extraño. Todo ello, en lugar de favorecer la oportunidad en la justicia, provoca el efecto contrario.

A juicio del Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar, todo lo anterior ocurre porque las regulaciones del artículo 121 del CGP apelaron a las figuras de la pérdida de la competencia y a la de la nulidad, para enfrentar fenómenos que,

por su naturaleza, requerían unos instrumentos jurídicos diferentes. En efecto, la nulidad constituye un remedio a una falencia grave de orden procesal que amenaza el derecho al debido proceso, mientras que la nulidad prevista en la norma demandada responde a una problemática diferente, y no busca remediar o solucionar una irregularidad de este tipo, sino sancionar al juez por no finalizar el proceso dentro de los plazos establecidos en la legislación procesal, incluso cuando esto ocurre por causas no imputables al operador de justicia. Desde esta perspectiva, se trata entonces de una sanción encubierta bajo el ropaje de la figura de la nulidad a la que subyace una modalidad de responsabilidad objetiva. Así pues, dado que en realidad se trata de una sanción y no de un remedio a una irregularidad procesal, la medida legislativa, en lugar de promover la celeridad en los trámites judiciales, genera una serie de traumatismos y de efectos nocivos en la administración de justicia, incluyendo la agudización de la mora judicial.

Según Corjusticia, este tipo de consecuencias resultan lesivas de los principios que inspiran el sistema judicial, ya que frente a una irregularidad que por sí sola no comporta un sacrificio del derecho de defensa, el legislador impuso una serie de consecuencias que impiden a las partes obtener una respuesta oportuna de la justicia y que obstruye la fluida y correcta gestión de los procesos.

3.3.2.3. Finalmente, los intervinientes consideran que el tercer componente del diseño legislativo que provoca la vulneración de los principios constitucionales, es que la pérdida de la competencia y la nulidad de las actuaciones extemporáneas se produce forzosa e indefectiblemente, sin tener en cuenta ninguna otra consideración, como la actuación o la voluntad de las partes, o las razones que podrían justificar o explicar la tardanza en la resolución del conflicto.

Según lo explicó el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio, aunque nominalmente la norma demandada se concibe a sí misma como una regla de tipo competencial, en realidad regula una modalidad de traslado de un caso a un juzgado homólogo, disponiendo la nulidad automática de las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento del plazo, sin necesidad de declaración judicial, y sin lugar a la aplicación del principio de convalidación o saneamiento, propio de la nulidad, con lo que la medida pierda toda la idoneidad para asegurar la oportunidad de las decisiones judiciales y para enfrentar la mora judicial.

Para la Federación Nacional de Jueces y Fiscales, la imposición de un plazo

rígido e inflexible, tras el cual cualquier actuación procesal resulta nula, desconoce el interés y la propia voluntad de las partes en concluir el litigio. A su juicio, esto resulta particularmente grave en aquellos escenarios en los que el juez profiere sentencia extemporáneamente, y la misma se encuentra ejecutoriada y cumplida por las partes, ya que en estos eventos el fallo podría ser invalidado, con la nefasta consecuencia de que el nuevo funcionario debe rehacer toda la actuación y resolver de nuevo la controversia jurídica, infringiendo los principios de prevalencia del derecho sustancial, de seguridad jurídica y de confianza legítima que deben permear el sistema judicial.

A esta misma conclusión arriba el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, para el cual el entendimiento del artículo 121 del CGP, según el cual la nulidad es automática e insaneable, lleva a situaciones insostenibles, pues cuando se vence el plazo legal en un proceso en el que se han agotado todas las etapas de ley, incluyendo la práctica de pruebas, y restando únicamente la expedición de la sentencia, el juez se vería obligado a remitir el expediente al juez de turno, quien tendría que escuchar nuevamente los alegatos de conclusión en virtud del artículo 197 del mismo cuerpo normativo, y en seis meses proferir la decisión, incluso si las partes le habían solicitado al primer juez que profiriera la sentencia. Bajo esta lectura, también se llegaría al escenario inaceptable de que cuando el operador de justicia profiere el fallo pasados unos días después del vencimiento del plazo legal, y ninguna de las partes alega la nulidad, y se tramitan los recursos ordinarios y extraordinarios, resultaría forzoso retrotraer todo el proceso para que se vuelva a dictar sentencia de primera instancia por el juez que sigue en turno. Claramente, el efecto de esta nulidad sería *“más dilaciones, anulaciones infundadas, pérdida de tiempo, inseguridad, nuevas discusiones, y revivir litigios que atentan contra la paz social que garantiza la terminación de los procesos”*. Se trata entonces de una herramienta incapaz de promover una justicia oportuna, y en que, en cambio, sacrifica los derechos de las partes.

3.3.2.4. La confluencia de estos tres elementos ha conducido a que en la práctica judicial se produzcan una serie de efectos inaceptables desde la perspectiva constitucional, inesperados e indeseables para el propio legislador, pero previsibles dadas las evidentes falencias del diseño legal.

Según la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga y la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, la medida legislativa ha provocado toda suerte de traumatismos en el sistema judicial, por diversas razones:

- Primero, desde la perspectiva de las *partes en el proceso judicial* que es objeto de la pérdida de la competencia por el vencimiento del plazo y de la nulidad consecuencial, es claro que la medida legislativa no solo no promueve una justicia oportuna, sino que además se convierte en un factor de retardo en la resolución de los litigios, y en una amenaza al derecho al debido proceso.

Desde el punto de vista del derecho a la definición de los litigios en un plazo razonable, la norma impone por sí sola una tardanza con el trasteo de expedientes, la generación de múltiples conflictos de competencia, la interposición y resolución de incidentes de nulidad y de recursos extraordinarios de revisión originados en la aplicación del artículo 121 del CGP y la duplicación de las actuaciones por el juez que adquiere sucesivamente la competencia. Pero además, como el trámite ante el nuevo juez no se encuentra sujeto a la amenaza de una nueva nulidad, lo que ha ocurrido en la práctica es que, con suerte, los procesos son resueltos en el plazo de seis meses dispuesto por la ley, que de por sí largo, y que normalmente el término se extiende mucho más, teniendo en cuenta que el operador de justicia debe familiarizarse con un caso que le es extraño, repetir las actuaciones nulas, y respetar los términos de los demás casos que están a su cargo, y que sí están sujetos a la pérdida de la competencia y a la figura de la nulidad: *“El juez se ve en la disyuntiva de mantener la vulneración de los derecho de quienes son partes en los procesos remitidos, o vulnerar los derechos de los usuarios de procesos que este funcionario tenía ya en turno también para fallo, antes de la remisión. Y [como] vencido este término no hay una segunda pérdida de la competencia, y no hay otra consecuencia”*, los casos reasignados en razón del artículo 121 del CGP suelen ser pospuestos indefinidamente.

Y desde el punto de vista del derecho al debido proceso, los efectos también son nocivos, ya que el juez que asume la competencia debe resolver una controversia que le es extraña, de la cual desconoce todo el *íter* procesal que le antecede, y sin haber recibido y procesado directamente las pruebas, en claro detrimento del principio de inmediatez, y en general, del derecho al debido proceso.

- Segundo, desde la perspectiva del *sistema de justicia como tal*, la norma demandada también ha generado importantes traumatismos y ha alimentado una ralentización en el funcionamiento de la Rama Judicial.

En efecto, sin existir una irregularidad procesal que afecte la validez de las actuaciones judiciales, el precepto legal obliga a trasladar el caso a otro juzgado, lo cual, a su turno, implica un trasteo permanente de centenares de expedientes, suscita conflictos negativos de competencia, traslados secretariales, incidentes de nulidad, recursos extraordinarios de revisión, obliga al nuevo operador de justicia a repetir actuaciones que ya se habían adelantado, y entorpece el desarrollo y la resolución cronológica de los procesos. Es decir, como la medida legislativa no ataca los problemas de base que dan lugar a la mora judicial, el efecto de la norma ha sido simplemente el de trasladar la congestión judicial de una oficina a otra. Y *“aunque puede que tal no fuese la intención, sí es el efecto práctico que logra la norma”*. Según lo explica la ciudadana Adriana Ayala Pulgarín, este modelo contraviene directamente el principio de economía procesal, pues mientras este exige obtener el mayor resultado con el mínimo de actividad procesal posible, la norma demandada opera exactamente bajo la lógica inversa.

Incluso, la disposición legal ha alimentado dinámicas perversas que distorsionan el funcionamiento del sistema judicial, incentivando maniobras dilatorias y fraudulentas por parte de los usuarios, quienes fácilmente pueden inducir el retraso en los procesos mediante la proposición de incidentes y recursos, y posteriormente, ante una decisión adversa o contraria a sus expectativas, pueden alegar la nulidad de la sentencia para que la controversia sea resuelta por otro juez. Esta misma situación es denunciada por el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio, para quien la medida legislativa ha incentivado maniobras dilatorias de mala fe, *“pues basta formular un incidente y/o presentar algún tipo de intervención, para que el tiempo transcurra y de ese modo se prive del conocimiento a un funcionario incómodo para alguna de las partes o intervinientes en el litigio”*.

- Tercero, *desde la perspectiva de los despachos judiciales*, el precepto legal ha alterado de manera sustantiva su funcionamiento.

Así, se ha trastocado el esquema establecido institucionalmente para la asignación y distribución de casos entre los despachos, lo cual, a su turno, se ha traducido en una desproporción de cargas entre estos. En efecto, mientras el reparto de causas responde a un riguroso esquema de turnos que preserva el equilibrio entre todas las unidades funcionales, la norma impugnada dispone que las controversias que no son resueltas dentro de los límites temporales de ley, deben ser remitidas al funcionario que le sigue en turno, independientemente de la carga previamente asignada. Esta situación también

es denunciada por Corjusticia, entidad para la cual la medida provoca desequilibrios en las cargas de trabajo de los jueces, ya que con los traslados que se producen por la pérdida automática de la competencia, se pierde la racionalidad que subyace a la distribución de casos, sin que ello se vea compensado en el régimen salarial, todo lo cual termina por alimentar y estimular la deserción judicial por las irrazonables condiciones de trabajo que terminan por imponerse. Así, frente a la imposición de un plazo rígido dentro del cual deben resolverse todas las causas, y frente a la amenaza de una nulidad, los jueces y el personal que trabaja para este se ve obligado a hacer esfuerzos que desbordan sus deberes funcionales, incluso sacrificando el tiempo razonable de descanso, y el destinado a la recreación y a la familia, pero sin que tales esfuerzos logren solucionar la mora judicial.

3.3.2.5. Por todo lo anterior, la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga y la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga señalan que algunos operadores de justicia se han visto obligados a inaplicar el artículo 121 del CGP por razones de inconstitucionalidad, tal como se decidió, por ejemplo, en el auto del 10 de agosto de 2018 por la Sala de Decisión Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, en el marco de un proceso judicial en el que, tras haberse resuelto la controversia por el juez de primera instancia por fuera del plazo establecido en la legislación civil, y de haberse interpuesto y resuelto el recurso de apelación, la parte desfavorecida solicitó la nulidad de la sentencia de primera instancia, sobre la base de que había sido proferida tardíamente.¹⁵ En dicha providencia, los jueces exponen detalladamente los efectos reales de la norma demandada, y la forma en que estos transgreden gravemente los derechos de quienes acceden al sistema judicial, por generar retardos injustificados en la resolución de las controversias, someter las controversias a operadores de justicia que desconocen el *íter* procesal, y ralentizar el funcionamiento del sistema judicial en general. Y aunque esta postura difiere de la acogida por la Corte Suprema de Justicia en los últimos tiempos¹⁶, es la que, a su juicio, impone la Constitución.

A juicio de la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga y la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, si el propósito del legislador era promover la eficacia

¹⁵ El proceso corresponde al radicado 68001-31-03-008-2015-00292-03, y No. Interno 395/2018, surtido entre Sor Evinde Álvarez y la Clínica Chicamocha S.A. y otros.

¹⁶ Postura plasmada en la providencia del día 11 de julio de 2018 en el marco del proceso de tutela con radicado 2018-00070-01, sentencia STC-8849-2018, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

de la justicia, el legislador contaba con otros instrumentos que sí tenían la idoneidad para la consecución de este objetivo, y que no tienen el efecto perverso de ralentizar el trámite de los procesos y de anular los principios de inmediación, celeridad y economía, como la creación de jueces itinerantes, jueces adjuntos o jueces de descongestión. Y si se trataba de sancionar disciplinariamente a los jueces que incumplen sus deberes, la solución debió consistir en modificar el régimen correspondiente, más no alterar la estructura de los procesos.

3.3.2.6. Ahora bien. Aunque todos los intervinientes anteriores coinciden en que la automaticidad e insubsanabilidad de la nulidad prevista en el artículo 121 del CGP es contraria a la Carta Política, difieren en la fórmula para subsanar la inconstitucionalidad advertida, ya mientras algunos proponen la inexecutableidad de la expresión “*de pleno derecho*”, otros proponen la declaratoria de constitucionalidad condicionada de dicha expresión, para aclarar que la nulidad contemplada en el precepto demandado no opera automáticamente, que requiere declaración judicial, y que puede ser subsanada.

En tal sentido, Corjusticia, la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y la ciudadana Adriana Ayala Pulgarín¹⁷, estiman que la solución jurídica es la declaratoria de inexecutableidad de la expresión “*de pleno derecho*”, ya que esta alude fundamentalmente a que la nulidad se produce sin necesidad de declaración judicial, de manera automática al realizarse el hecho que da lugar a la nulidad, y a que no puede ser desechada por voluntad de las partes, que es precisamente lo que genera la inconstitucionalidad de la medida legislativa, por lo cual, la única solución posible consiste en retirarla del ordenamiento.

Por el contrario, para los demás intervinientes la falencia legal puede ser superada mediante una declaratoria de constitucionalidad condicionada, si bien los términos precisos de lo que sería este condicionamiento difieren entre sí. En esencia, se propone que la Corte precise que la nulidad no opera automáticamente, que requiere declaración judicial, que puede ser subsanada, y que, en general, se debe someter al régimen general de nulidades dispuesto en los artículos 135 a 137 del Código General del Proceso.

¹⁷ Como pretensión subsidiaria.

A juicio de tales intervinientes, este condicionamiento es indispensable por la confluencia de tres circunstancias: (i) primero, porque de acuerdo con el actual entendimiento del precepto legal, particularmente de la Corte Suprema de Justicia, todas las actuaciones realizadas por fuera de los plazos legales son nulas, y no pueden ser convalidadas; (ii) segundo, porque el entendimiento anterior es inconstitucional por las razones expuestas anteriormente; (iii) y, finalmente, porque existe una lectura alternativa que permite no solo superar la falencia anterior, sino que además resulta consistente con toda la lógica a partir de la cual se configuraron los procesos judiciales en el Código General del Proceso.

Sobre el primer punto, la Federación y la ciudadana Adriana Ayala Pulgarín aluden al fallo de la Corte Suprema de Justicia en que expresamente se sostiene que *“la sanción contemplada [en el artículo 121] es de carácter insalvable, es decir, no admite convalidación y saneamiento por ninguna causa, dado el calificativo ‘de pleno derecho’ que le endilgó el legislador y lo que ello significa para el tráfico jurídico”*¹⁸, así como a recientes fallos de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá¹⁹ que han adoptado esta línea hermenéutica. Esto permite concluir que las acusaciones de la demanda se basan en la interpretación dominante del precepto legal, interpretación que, según estos mismos intervinientes, es incompatible con el ordenamiento superior, por las razones indicadas en el acápite anterior.

Así las cosas, es necesario que la Corte fije el alcance constitucionalmente admisible del precepto demandado, precisando que la nulidad de las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento de los plazos contemplados en el artículo 121 del CGP no opera automáticamente, que requiere declaración judicial, que debe ser solicitada por cualquiera de las partes antes de que se profiera la sentencia, que puede ser subsanada, y que, en general, se sujeta al régimen general de las nulidades dispuesto en el mismo CGP.

Esta precisión tendría dos tipos de ventajas. Por un lado, desde la perspectiva constitucional desaparecería la afectación *iusfundamental*, ya que la posibilidad de convalidar una decisión judicial extemporánea pero que finalmente resuelve la contienda jurídica favorece a las partes, y, además, la línea hermenéutica sería consistente con lineamientos que en este frente ya ha fijado la Corte

¹⁸ Sentencia correspondiente al radicado 8849 de 2018.

¹⁹ Providencia del 17 de julio de 2018, en el marco del expediente 1110013103019201300516, M.P. Martha Patricia Guzmán.

Constitucional. Es así como en las sentencias T-372 de 1997²⁰ y C-093 de 1998²¹, se aclaró que la nulidad contemplada en el artículo 29 de la Carta Política no opera de pleno derecho y que debe ser declararla judicialmente para preservar la seguridad jurídica, que no toda mora judicial desconoce los derechos de las partes porque para ello se debe tener en cuenta, entre otras cosas, la complejidad del caso, la conducta procesal de las partes, la estructura del proceso, y los intereses que se debaten en el litigio, y que la nulidad debe ser solicitada por cualquiera de las partes antes de que se profiera sentencia; de hecho, en la sentencia T-341 de 2018 se sostuvo que *“el término previsto en el artículo 121 del Código General del Proceso (...) si bien implica un mandato legal que debe ser atendido, en todo caso un incumplimiento meramente objetivo no puede implicar, a priori, la pérdida de la competencia del respectivo funcionario judicial y por lo tanto, la configuración de la causal de nulidad de pleno derecho de las providencias dictadas por fuera del término fijado en dicha norma, no opera de manera automática”*.

Asimismo, según el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, el condicionamiento propuesto resulta consistente con la legislación procesal, teniendo en cuenta que, en general la nulidad opera únicamente en eventos de grave transgresión al derecho al debido proceso, por lo que la modalidad especial de nulidad prevista en el artículo 121 del CGP debería responder a esta misma lógica; que la propia Corte Suprema de Justicia ha entendido en otros escenarios que la nulidad debe ser declarada únicamente cuando existe la certidumbre sobre la existencia de un vicio que impide irremediablemente la continuación de la litis²²; que la nulidad de pleno de derecho es diferente de la nulidad absoluta en lo sustancial; que según el artículo 16.2 del CGP la pérdida de la competencia por factores distintos al subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclama en tiempo, y, finalmente, que según el artículo 136 del CGP, sólo son nulidades insaneables las originadas en decisiones contrarias a providencias ejecutoriadas del superior o en la reviviscencia un proceso legalmente concluido o que pretermite integralmente una instancia, por lo cual, no cabría añadir una causal adicional a las fijadas taxativamente en dicho precepto.

El Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar refuerza la postura anterior, argumentando que la figura de la nulidad de pleno derecho fue trasplantada de manera antitécnica del derecho sustantivo a la legislación procesal; que el

²⁰ M.P. Jorge Arango Mejía.

²¹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²² Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del día 5 de julio de 2017.

precepto demandado confundió el conocimiento de los procesos con la figura de la pérdida de competencia, competencia que en realidad se determina según un criterio territorial, funcional, general, por cuantía, por especialidad, y no temporal, y que como según el artículo 16 del CGP es posible prorrogar la competencia por factores distintos al subjetivo y funcional, debe entenderse que la competencia por factores temporales es prorrogable, que las únicas normas de la legislación procesal que regulan la pérdida de conocimiento de casos o procesos son las referidas a los impedimentos y recusaciones, dentro de las cuales no se encuentra el vencimiento de los plazos del artículo 121, y que las nulidades insaneables son las únicamente previstas en el artículo 136 del CGP, dentro de las cuales no se encuentra el vencimiento de los plazos legales.

La Universidad Externado de Colombia, solicita, además de lo anterior, que se aclare que los términos cerrados, la pérdida de la competencia y la nulidad prevista en el artículo 121 únicamente afectan los procesos orales regulados en el CGP, como quiera que, en los trámites escriturales regidos por legislación anterior, ni las partes ni el juez pueden controlar su duración. Por ello, aunque en la Ley 1395 de 2010 se limitó su tiempo de duración, no se estableció que una vez acaecido el plazo se produce automáticamente la pérdida de la competencia, ni que las actuaciones ulteriores serían indefectiblemente nulas.

3.4. Intervenciones sobre la constitucionalidad del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso (Adriana Ayala Pulgarín, Corjusticia²³, Corporación Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga²⁴, Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga²⁵; Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar²⁶; Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio²⁷)

3.4.1. Según se expuso anteriormente, el accionante considera que la orden del inciso 8 del artículo 121 del CGP, en el sentido de que el vencimiento de los plazos constituye un criterio obligatorio en la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales, desconoce la Constitución, en la medida en que sanciona a los operadores de justicia por contingencias que no pueden ser controladas por estos.

²³ A través de concepto suscrito por Federico González Campos y Luis Ángel Paz.

²⁴ A través de concepto suscrito por Claudia Yolanda Rodríguez Rodríguez.

²⁵ A través de concepto suscrito por Claudia Yolanda Rodríguez Rodríguez.

²⁶ A través de concepto suscrito por Margarita Márquez de Vivero.

²⁷ A través de concepto suscrito por Alberto Romero Romero.

Frente a este cuestionamiento se formularon dos posturas: para la Universidad Externado de Colombia los cargos son infundados, mientras que para los demás intervinientes la medida legislativa resulta lesiva de los principios que irradian la función judicial.

3.4.2. Es así como la Universidad Externado de Colombia argumenta que la acusación del accionante parte del supuesto, no justificado, de que la disposición legal obliga a evaluar a los jueces en función de la expiración de los plazos establecidos en el artículo 121 del CGP, y que para estos efectos no se tienen en cuenta los factores ajenos al funcionario judicial. En realidad, la norma únicamente ordena que se tenga en cuenta el vencimiento de los plazos procesales para evaluar el desempeño de los funcionarios judiciales, pero no consagra una sanción en contra de estos por la sola expiración, ni excluye la valoración de otras circunstancias o justificaciones de tal hecho. Por tanto, entendida adecuadamente la disposición legal, no se opone a ninguno de los preceptos constitucionales que el accionante estimó infringidos.

3.4.3. En contraste, la Corporación de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga, la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar²⁸, el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio, Corjusticia y Adriana Ayala Pulgarín, sostienen la tesis contraria, a partir de tres tipos de argumentos, relacionados con la vulneración del principio de unidad de materia, de los principios de autonomía e independencia judicial, y de la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva.

3.4.4. Con respecto al primer señalamiento, la ciudadana Adriana Ayala Pulgarín considera que el precepto legal es inconstitucional porque versa sobre una materia ajena a la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales, desconociendo el “*principio de conexidad temática*”.

3.4.5. Con respecto al segundo señalamiento, Corjusticia sostiene que el precepto demandado es incompatible con los principios de independencia y de autonomía judicial.

Esta oposición se explica porque estos dos principios suponen una garantía de estabilidad e inamovilidad para los jueces, en virtud de las cuales la permanencia en el cargo depende exclusivamente del mérito y del desempeño

²⁸ A través de concepto suscrito por Margarita Márquez de Vivero.

en el ejercicio de las funciones. La medida legislativa, sin embargo, prescinde de esta exigencia porque supedita la calificación a un criterio objetivo asociado a la expiración de los plazos legales en los procesos judiciales, sin tener en consideración que este vencimiento no se origina necesariamente en la inobservancia de los deberes legales, sino también en factores ajenos al propio juez, por la asignación de cargas irrazonables de trabajo debido a fallas estructurales y a problemas endémicos en la administración del sistema judicial, o por la complejidad y la dinámica propia de los trámites que se surten en la Rama Judicial. Así las cosas, la norma impugnada termina por supeditar la permanencia en el cargo a factores que son ajenos al desempeño de los jueces, al establecer que su calificación debe tener como referente obligado y necesario el vencimiento de los plazos procesales.

En tal sentido, el interviniente destaca que tanto la Constitución Política como múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen la independencia y la autonomía judicial como uno de los ejes esenciales del sistema de justicia. En función de estos dos ejes estructurales, es claro que la permanencia en los cargos debe responder al mérito, la experiencia, la competencia y la idoneidad de los operadores de justicia, según lo establecen expresamente los Principios Básicos 11 y 12 de la Organización de Naciones Unidas sobre Independencia Judicial. Particularmente, estos establecen que *“la ley garantizará en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad (...) garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad de retiro forzoso o expire el período para el que han sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto”*. Lo anterior se explica porque cuando un operador de justicia ve amenazada su permanencia por razones ajenas al mérito y la competencia en el ejercicio del cargo, se *“posibilita la subordinación a presiones estatales, privadas o de grupos legales o no, que menoscaban su independencia, y con ello, la imparcialidad en sus decisiones”*.

No obstante ello, en virtud de la norma demandada, la calificación de los servicios de los jueces de la cual depende su permanencia en la Rama Judicial, se establece, entre otras cosas, en función de un criterio extraño a su propio desempeño, como es la inobservancia en los plazos objetivos determinados en el artículo 121 del CGP, teniendo este factor un peso importante dentro de la evaluación de los operadores de justicia. Ello ocurre porque dentro de este proceso de calificación la valoración del mérito, del profesionalismo y de la idoneidad corresponde al 42% del total, y la valoración del rendimiento al 58%,

dentro del cual se encuentra la expiración de los plazos procesales.

Lo anterior resulta particularmente grave en el escenario colombiano, ya que, según se explicó en el acápite anterior, aunque se ha extendido la falacia de que el retraso y la congestión en el sistema judicial en el país obedece a la negligencia de los operadores de justicia, en realidad existen problemas de orden estructural que provocan una recarga de trabajo en los despachos judiciales, que finalmente se traduce en la inobservancia de los plazos procesales establecidos en la legislación.

En un contexto complejo como este, en el que la calificación de los jueces se estructura en función del citado criterio objetivo, y en el que, al mismo tiempo se imponen cargas de trabajo irrazonables sin la asignación de un presupuesto y los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura necesarios, se configura una clara vulneración al principio de independencia y autonomía judicial, pues la valoración del trabajo de los operadores de justicia y su permanencia en el cargo prescinde de su idoneidad y profesionalidad.

Precisamente, la Comisión Internacional de Juristas concluyó que una de las mayores amenazas a la independencia judicial es la imposición de plazos procesales inflexibles que no vienen acompañados de la asignación de los recursos presupuestales, humanos, tecnológicos y de infraestructura necesarios para ello, y de la asignación de cargas de trabajo excesivos: *“El exceso de trabajo afecta la independencia judicial y, por lo tanto, los gobiernos deben garantizar que haya un número suficiente de jueces y personal de apoyo para el trabajo requerido por el poder judicial (...) si aumenta la carga de trabajo de la corte, debería haber un incremento proporcional en el número de jueces, del personal judicial y de la infraestructura. Del mismo modo, los cambios en la ley pueden requerir un aumento en el poder judicial si conduce a una mayor carga de trabajo (...) cuando se impongan plazos, se deben proporcionar unos recursos suficientes para no tener un impacto negativo en la calidad de las decisiones judiciales”*.

En este orden de ideas, la disposición demandada se opone a los principios de independencia y de autonomía judicial, como quiera fija un término procesal perentorio que no tiene en cuenta la vicisitudes de los trámites judiciales ni los problemas estructurales que han dado lugar a una congestión judicial, y, además, supeditó la evaluación del desempeño de los jueces el cumplimiento de unos términos temporales que, en este contexto particular, no son susceptibles de ser cumplidos por un juez diligente. Estos factores ajenos al

desempeño profesional podrían ser tenidos en cuenta en los procesos disciplinarios, más no en la evaluación del desempeño realizada por el Consejo Superior de la Judicatura.

3.4.6. Finalmente, el tercer cuestionamiento apunta a poner en evidencia la transgresión de la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva. Esta aproximación es compartida por la Corporación Colegio de Jueces y Fiscales de Bucaramanga, la Sala Civil y de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, el Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar, y el Colegio de jueces y Fiscales de Villavicencio.

Los intervinientes argumentan que el precepto legal termina por sancionar a los operadores de justicia por una problemática que no les es atribuible, como es la congestión judicial, determinada por factores como el diseño del sistema o la disponibilidad presupuestal. Evidentemente, la ineficiencia de los operadores de justicia puede y debe ser sancionada, pero esto no se logra mediante una medida *“que traspasa los expedientes de un juzgado congestionado a otro que está en las mismas condiciones y, encima, los dos funcionarios resulten sancionados ante la imposibilidad de cumplir la tarea, porque el propio Estado no ha encontrado soluciones adecuadas”*. Ante una amenaza como esta, la disposición legal se convierte en un instrumento perverso en el que el nuevo juez debe resolver mecánicamente los casos para poder dar cumplimiento al índice de rendimiento determinado unilateralmente por el órgano de administración de la Rama Judicial, *“sin que importe la sustancia y la calidad de la decisión, trasladando esa responsabilidad al superior funcional cuando exista la posibilidad del recurso vertical, o exponer al usuario a que haga uso de los recursos extraordinarios, reservados a ‘eminentes y especializados profesionales’, a los que normalmente un usuario corriente, no tiene acceso”*.

El Colegio de Jueces y Fiscales de Bolívar precisa que, en realidad, la medida legislativa envuelve una triple sanción para los operadores de justicia, ya que, primero, la pérdida de conocimiento del caso comporta de por sí un daño moral a los jueces, segundo, el incumplimiento del plazo se convierte por sí solo en un factor de la calificación de desempeño de los operadores de justicia, afectando su estabilidad laboral, y finalmente, da lugar a que pueda ser sancionado disciplinariamente. Esta triple sanción no mejora ni acelera el trámite de los procesos, y antes por el contrario lo retrasa, y en cambio sanciona injustamente a los jueces por un resultado que es producto de otras variables.

Así pues, según lo advierte el Colegio de Jueces y Fiscales de Villavicencio, la

disposición legal es inconstitucional porque sanciona a los operadores de justicia por problemas estructurales del aparato jurisdiccional colombiano, aunado a que los operadores de la jurisdicción ordinaria civil y de familia tienen un trato más riguroso frente a la jurisdicción laboral y penal, quienes no tienen el deber de resolver los procesos en los plazos del artículo 121 del CGP.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Mediante escrito presentado el día 8 de febrero de 2019, la Procuraduría General de la Nación solicitó a este tribunal declarar, primero, la exequibilidad de la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, en el entendido que la nulidad allí establecida es saneable y que requiere declaración judicial, y segundo, la inhibición frente al inciso 8 del mismo artículo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

4.2. Con respecto a las acusaciones formuladas en contra de la expresión “*de pleno derecho*” contemplada en el inciso 6 del artículo 121 del Código General del Proceso, la Vista Fiscal sostiene que los cargos por la presunta infracción al principio de igualdad son infundados, pero los relacionados con el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia sí son procedentes.

En efecto, la acusación por el trato diferenciado que el legislador habría establecido entre los procesos arbitrales y los ordinarios no es admisible, ya que ambos trámites se rigen por principios distintos, y el legislador no está constitucionalmente obligado a asimilar el régimen jurídico de uno y otro. Por el contrario, los procesos arbitrales se rigen por el principio de voluntariedad y tienen un carácter transitorio, mientras que la justicia impartida por el Estado hace parte de las finalidades inherentes a la organización política, de suerte que los trámites judiciales en este escenario no dependen de la voluntad de las partes.

Tampoco tiene asidero el cargo por las diferencias que establece el artículo 121 del CGP entre el primer y el segundo juicio que se surte en la justicia ordinaria cuando en el primero de estos se produce la pérdida de la competencia, ya que la nulidad prevista exclusivamente para el primer proceso se explica por la necesidad de “*no someter a los usuarios de la administración de justicia a soportar un vicio procesal de manera indefinida por causas que no le son imputables y que afectan el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia*”.

Sin embargo, las acusaciones por el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia sí deben ser acogidas. Aunque en principio el precepto legal impugnado admite dos interpretaciones, una a la luz de la cual el fenecimiento de los plazos procesales acarrea automáticamente la nulidad de las actuaciones surtidas con posterioridad, y otra a la luz de la cual la nulidad es saneable y debe ser reconocida y declarada judicialmente, la primera línea hermenéutica es constitucionalmente inadmisibles porque desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial.

En efecto, según el entendimiento dominante en la comunidad jurídica, la expresión “*de pleno derecho*” alude a que los efectos de la nulidad se producen automáticamente y sin necesidad de declaración judicial, y a que no pueden ser subsanados, ni siquiera por el paso del tiempo o por la voluntad o la inacción de las partes, por ser la consecuencia de irregularidades de mayor entidad, y no de simples anomalías que no involucran la lesión o el menoscabo de intereses superiores. Este es precisamente el entendimiento de la Corte Suprema de Justicia sobre los efectos de la nulidad de pleno de derecho, expresado en diferentes fallos judiciales²⁹.

Sin embargo, a juicio del Ministerio Público, esta línea interpretativa, aunque admisible desde el punto de vista de la hermenéutica legal, se opone a la Carta Política. Ello, en la medida en que el derecho de acceso a la justicia supone no solo la facultad para acudir y ventilar las controversias ante las autoridades jurisdiccionales, sino también el derecho a obtener una respuesta y una solución oportuna a las mismas, y bajo el entendimiento dado al artículo 121 del Código General del Proceso no es posible atender este imperativo, ya que las “*consecuencias [se producen] no sólo respecto del juez, sino que afectaría a las partes del proceso respecto de las cuales se resolvió un conflicto por medio de una sentencia*”.

En este orden de ideas, resulta necesario acoger una lectura del precepto legal que sea compatible con los imperativos constitucionales. En tal sentido, y teniendo en cuenta que la misma Corte Constitucional ha entendido que la nulidad de pleno derecho a la que se refiere el artículo 29 de la Carta Política debe ser declarada judicialmente, según se determinó en la sentencia C-372 de 1997³⁰, debe concluirse la nulidad a la que hace referencia el precepto demandado no opera de manera automática, “*dado que si superado el término*

²⁹ Al respecto se citan las sentencias de la Corte Suprema de Justicia correspondientes a los procesos con rad. 13221-2018 y 8849-2018.

³⁰ M.P. Jorge Arango Mejía.

de duración del proceso se produce alguna providencia que resuelve la controversia y el juez no declara la nulidad y las partes tampoco lo alegan, tal situación no ocasionaría un perjuicio a las partes, y por el contrario, si existiera alguna inconformidad, estas tendrían a su disposición los respectivos recursos". Por el contrario, si las partes exigen la pérdida de la competencia por el incumplimiento de los términos, el juez debe decidir expresamente sobre la nulidad de las actuaciones surtidas luego de dicho momento.

Desde esta perspectiva, la nulidad contemplada en el artículo 121 del Código General del Proceso tiene dos rasgos básicos: (i) primero, es saneable, por lo cual resultan aplicables las reglas del artículo 136 del mismo código, en el sentido de que cuando el acto procesal cuestionado cumple su finalidad y no viola el derecho de defensa, la irregularidad por el incumplimiento en los plazos procesales puede ser saneada, y las pruebas que se hayan practicado luego de este término conservan su validez; (ii) segundo, como la pérdida de la competencia prevista en la norma impugnada no se produce por el factor subjetivo o funcional sino por un factor de tipo temporal, la competencia del juez es prorrogable cuando la nulidad no se alega oportunamente, en los términos del artículo 16 del Código General del Proceso³¹.

En este orden de ideas, la Corte debe declarar la constitucionalidad de la expresión "*de pleno derecho*", en el entendido que la misma es saneable y requiere declaración judicial.

4.3. Por su parte, con respecto a las acusaciones formuladas en contra del inciso 8 del artículo 121 del CGP, la Procuraduría sostiene que los cuestionamientos del demandante se estructuraron en función de un contenido normativo que no corresponde al precepto impugnado. La razón de ello es que este último se limita a prescribir que el vencimiento de términos constituye un criterio obligatorio de calificación de los jueces, sin determinar que sea el único referente de la evaluación o que el funcionario judicial no pueda explicar ante las instancias competencias las razones de la dilación, o que no puedan controvertir la calificación que se les asigna. Los cargos de la demanda, en cambio, parten de considerar que bajo ninguna circunstancia se pueden tener en cuenta las razones del incumplimiento de los plazos procesales dentro del proceso de evaluación, y en función de este falso supuesto estructuró la acusación.

³¹ Según el artículo 16 del Código General del Proceso, "*la falta de competencia por factores distintos al subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente*".

4.4.A partir de las razones anteriores, el Ministerio Público solicita a este tribunal que declare exequible la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el artículo 121 de la Ley 1564 de 2012, “*en el entendido que la nulidad de pleno derecho es saneable y requiere declaración judicial*”, y que se declare inhibida frente al inciso 8 del mismo artículo, por ineptitud sustantiva de la demanda.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Este tribunal es competente para resolver la controversia planteada, en la medida en que corresponde a una acción de inconstitucionalidad contra una prescripción legal, asunto que en virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, debe ser resuelto por esta corporación.

2. Asuntos a resolver

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, corresponde a la Corte resolver las siguientes cuestiones:

En primer lugar, como quiera tanto el Ministerio Público como algunos intervinientes cuestionaron la procedencia del escrutinio judicial, argumentando que las acusaciones se estructuraron en función de un entendimiento inadecuado de los preceptos legales demandados, y que, además, tampoco se precisó el sentido de la oposición normativa entre estos últimos y la Carta Política, la Sala determinará la viabilidad del juicio de constitucionalidad, tomando como referente los reparos que plantearon el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales y la Procuraduría General de la Nación a la aptitud de la demanda.

Y, en segundo lugar, de concluirse que es viable el examen propuesto por el actor, se determinará la validez de las disposiciones impugnadas a partir los cargos del escrito de acusación. En tal sentido, se determinará si la regla que establece que la nulidad de las actuaciones procesales posteriores a la pérdida de la competencia del juez por el vencimiento de los plazos establecidos en el artículo 121 del CGP opera de pleno de derecho, y si la regla que establece que la expiración de tales límites temporales constituye un criterio obligatorio de calificación de desempeño de los funcionarios judiciales, desconoce la prevalencia del derecho sustancial, el deber de observar los términos procesales

con diligencia, el derecho al debido proceso, el derecho de acceso a la administración de justicia, el derecho de igualdad y los fines del Estado.

A continuación se abordan estas dos cuestiones.

3. Aptitud de la demanda, viabilidad y alcance del escrutinio judicial

3.1. Según se explicó en los acápites precedentes, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales afirman que la demanda de inconstitucionalidad no proporciona los elementos estructurales de la controversia jurídica, y que, por consiguiente, la Corte debe abstenerse, total o parcialmente, de evaluar la validez de los preceptos impugnados.

En síntesis, se formularon dos tipos de reparos a las acusaciones de la demanda, uno relacionado con el entendimiento manifiestamente inadecuado de los preceptos legales impugnados, y otro con la inexistencia de argumentos que den cuenta de la oposición normativa entre el artículo 121 del CGP y el ordenamiento superior.

3.1.1. Con respecto a la primera de estas deficiencias, los intervinientes sostienen que a las objeciones planteadas por el actor subyace una lectura inaceptable del precepto legal impugnado, al menos en tres sentidos:

Por un lado, el accionante habría supuesto erróneamente que los plazos legales tras los cuales se pierde la competencia son límites temporales cerrados e inflexibles, y que, una vez acaecidos, conllevan inexorablemente a la invalidez de todas las actuaciones adelantadas por el juez que conoce del proceso. Sin embargo, la legislación habría contemplado una serie de dispositivos que dotan de flexibilidad al trámite judicial, a través de figuras como la interrupción y la suspensión, que se configuran por circunstancias como la complejidad de los temas abordados, el comportamiento de las partes o el estado de salud de los funcionarios, que son, precisamente, el tipo de hechos que a juicio del accionante deberían dar lugar a la flexibilización de los términos. Es decir, la normatividad impugnada carecería de la rigidez que el actor le atribuye.

Asimismo, se habría asumido equivocadamente que la nulidad prevista en el artículo 121 del CGP ocurre de manera automática e inexorable, sin necesidad de declaración judicial, y sin que pueda ser subsanada, cuando el mismo CGP establece otras pautas. Entre otras cosas, el legislador determinó que los vicios

deben ser saneados en cada etapa procesal, de suerte que, en general no se pueden alegar en las fases subsiguientes (art. 132 y 133), ni tampoco por quien dio lugar al hecho que la origina o por quien después de ocurrida actúa en el proceso sin proponerla (art. 135), que la nulidad debe ser declarada judicialmente, y que se entiende saneada cuando no fue propuesta en la oportunidad debida, cuando la actuación fue convalidada, y cuando a pesar del vicio, el acto procesal cumplió su finalidad y no se violó el derecho de defensa (art. 136). Incluso, el artículo 138 determina que cuando “*se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente*”. Según algunos intervinientes, las acusaciones de la demanda habrían prescindido de estas directrices a las que naturalmente se sujetaba la nulidad contemplada en el precepto impugnado.

Finalmente, con respecto a la regla que establece como criterio obligatorio de calificación de desempeño el vencimiento de los términos, la Procuraduría General de la Nación y la Federación Nacional de Colegios de Jueces y Fiscales sostienen que las objeciones planteadas en la demanda parten del falso supuesto de que todo incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 121 del CGP acarrea por sí solo una calificación negativa de los funcionarios que tienen a su cargo el respectivo trámite judicial, cuando, en realidad, la norma demandada no establece que la inobservancia de estos términos sea el único referente de la evaluación, o que no se tengan en cuenta las circunstancias que razonablemente dan lugar a la expiración de los plazos de ley.

De este modo, las acusaciones se habrían amparado en un entendimiento manifiestamente inadecuado de la preceptiva legal.

3.1.2. La segunda deficiencia es que los cargos planteados por el actor no habrían dado cuenta de la oposición normativa entre la medida legislativa y el ordenamiento superior.

Según el Ministerio de Justicia, los cargos por el desconocimiento del artículo 228 de la Carta Política son del todo infundados, porque el precepto constitucional obliga a adelantar los procesos con observancia del plazo razonable, y, precisamente, la norma impugnada pretende materializar este imperativo, de modo que no se entiende cómo se puede producir la inconstitucionalidad señalada por el actor.

Asimismo, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Justicia

desestiman las acusaciones por la presunta violación del derecho a la igualdad, ya que, a su juicio, el legislador no se encuentra constitucionalmente obligado a asimilar el régimen normativo de los procesos arbitrales con el que tienen los procesos civiles y de familia, ni tampoco a establecer los mismos plazos procesales para el primero y el segundo juicio, de modo que tampoco se entiende cómo se produce la inconstitucionalidad alegada.

3.2. Teniendo en cuenta los reparos anteriores, la Sala concluye, por un lado, que tanto frente a la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el inciso 6 del artículo 121 del Código General del Proceso, como frente al inciso 8 del mismo artículo, resulta viable el escrutinio judicial. Sin embargo, aunque las dos prescripciones anteriores son susceptibles de ser valoradas en el escenario del control abstracto de constitucionalidad, lo son únicamente en relación con los cargos por la afectación del derecho al debido proceso, del derecho de acceso a la administración de justicia, de la prevalencia del derecho sustancial y del deber de observar los términos procesales con diligencia, establecidos en el artículo 29, 228 y 229 de la Constitución, más no en relación con las acusaciones por la transgresión de los fines del Estado y del principio de igualdad, consagrados en los artículos 2 y 13 de la Carta Política.

3.3. En primer término, la Sala discrepa de las apreciaciones de los intervinientes sobre la estructuración de los cargos a partir de una comprensión manifiestamente inadecuada de los preceptos legales demandados.

3.3.1. Con respecto a la crítica formulada por el Ministerio de Justicia, en el sentido de que el accionante erró al suponer que el CGP contempla unos plazos rígidos e inflexibles que no tienen en cuenta el devenir de los procesos judiciales, cuando por el contrario la legislación sí contempla figuras como la suspensión y la interrupción de los trámites judiciales ante la ocurrencia de eventos extraordinarios o especiales, la Corte considera que esta crítica no está llamada a prosperar.

En efecto, lo que cuestiona el accionante no es que los plazos procesales establecidos en la legislación procesal sean estrechos o inflexibles, sino la circunstancia de que una vez acaecidos, el juez que conoce del proceso pierde automáticamente la competencia para resolver el trámite judicial, y de que las actuaciones realizadas con posterioridad sean nulas de pleno derecho, cuestionamiento este que no queda invalidado por el hecho de que el mismo CGP flexibilice los plazos mediante dispositivos como la suspensión o la interrupción de los procesos.

Asimismo, la Corte toma nota de que aunque los artículos 159 y 161 del CGP contemplan las figuras de la suspensión y de la interrupción para eventos como la muerte, enfermedad grave o privación de la libertad de una de las partes o de sus apoderados, la prejudicialidad o la solicitud de las partes de común acuerdo, las hipótesis que se contemplan en estas disposiciones no agotan los factores que según el accionante y los intervinientes dilatan los procesos, como los relacionados con las dificultades para recabar las pruebas, la suspensión de las audiencias, o la recarga de trabajo en los despachos judiciales.

3.3.2. En segundo término, tampoco es de recibo el argumento sobre el hecho de que la demanda no tuvo en cuenta la saneabilidad de los vicios procesales establecida en los artículos 132 y subsiguiente del CGP.

Precisamente, el cuestionamiento del accionante es que la figura del saneamiento prevista de manera general en la legislación procesal, no es aplicable cuando el juez actúa por fuera de los términos establecidos en el artículo 121 de CGP. En efecto, cuando la norma demandada determina que las actuaciones extemporáneas son nulas de pleno derecho, lo que hace es establecer que esta modalidad de nulidad se configura de manera automática, necesaria e inexorable, y, que, por consiguiente, no es saneable, apartándose de esta manera del régimen general de las nulidades. Es decir, la lectura que el actor hace de la norma es consistente con una interpretación textual de la misma.

Además, según se explicó anteriormente, esta línea hermenéutica sobre la cual se edificaron los cargos ha sido acogida en la comunidad jurídica, si bien no de manera unánime. A la luz de las últimas líneas jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia³², la calificación que el legislador hizo de la nulidad por vencimiento de los plazos como *“de pleno derecho”*, obliga a entender, primero, que esta se configura siempre que el operador jurídico que pierde la competencia actúe por fuera de los plazos legales, segundo, que debe ser reconocida incluso si las partes la alegan extemporáneamente, y tercero, que no puede ser convalidada en ninguna hipótesis: *“El artículo 124 del Código de Procedimiento Civil (...) si bien contemplaba la pérdida automática de la competencia, no imponía la sanción de nulidad a las actuaciones que se adelantarán con posterioridad al vencimiento del plazo referido al fallador para dirimir el litigio, lo que permitía predicar su saneabilidad; diferente a lo que acontece en vigencia del Código General del Proceso, en el que, sin duda,*

³² Se trata de la sentencia STC-8849-2018, correspondiente al expediente 76001-22-03-000-2018-00070-01, M.P. Aroldo Wilson Quiroz, del 11 de julio de 2018.

se instituyó una nueva causal de invalidez y, además, con la particularidad de obrar ‘de pleno derecho’ (...) y este este tipo de nulidad, al operar ‘de pleno derecho’, surte efectos sin necesidad de reconocimiento, de suerte que no puede recobrar fuerza, ni siquiera por el paso del tiempo o la inacción de las partes, de allí que se excluya la aplicación del principio de invalidación o saneamiento (...) regulado en el artículo 136 de la obra en cita, aun a pesar de que los intervinientes hubieren actuado con posterioridad al vicio, guardando soterrado silencio o lo hubiesen convalidado expresamente, porque esto contradice el querer del legislador, dirigido a imponer al estamento jurisdiccional la obligación de dictar sentencia en un lapso perentorio, al margen de las circunstancias que rodean el litigio e, incluso, de las vicisitudes propias de la administración de justicia”.

Este entendimiento coincide con el del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga. Precisamente, la inaplicación del artículo 121 del CGP por parte de este tribunal partió de la tesis de que esta norma obliga a anular las sentencias proferidas extemporáneamente, y de la tesis de que esta nulidad, automática, forzosa e insaneable, desconoce los derechos al debido proceso y al plazo razonable.

Lo anterior demuestra que las acusaciones del accionante se estructuran en función de una línea hermenéutica que no sólo es consistente con el tenor literal del artículo 121 del CGP, sino que además ha sido acogida por los operadores de justicia, incluso por el órgano rector en la jurisdicción ordinaria. Y aunque en principio son posibles otras lecturas de esta norma, para la estructuración del juicio de constitucionalidad basta que exista una interpretación de un precepto legal que eventualmente pueda reñir con la Constitución Política, tal como ocurre en la presente oportunidad.

3.3.3. Tampoco son de recibo los señalamientos sobre el entendimiento errado del inciso 8 del artículo 121 del CGP.

Según el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia, las acusaciones partieron del falso supuesto de que, a la luz de dicho precepto, la calificación de los funcionarios depende de criterios estrictamente objetivos vinculados al tiempo en que los operadores de justicia resuelven los procesos, prescindiendo de las particularidades de los casos y de las complejidades sustantivas y procesales a las que se pueden ver avocados, de la carga de los despachos judiciales, o de cualquier otra consideración a la luz de la cual se podría justificar la expiración de los plazos legales.

Este reparo, sin embargo, no impide el pronunciamiento judicial, en la medida en que, efectivamente, la disposición legal estipula que el vencimiento de los términos constituye un criterio obligatorio de calificación de desempeño de los funcionarios, vencimiento que, como se ha visto, puede ocurrir por factores diferentes a la sola negligencia de los operadores de justicia. De esta suerte, el tenor literal de la norma demanda sugiere que lo que se tiene en cuenta en este caso no es el nivel de diligencia, la competencia o la idoneidad del funcionario que tiene a su cargo el proceso cuyos términos han vencido, sino el hecho de que el trámite judicial no sea resuelto definitivamente dentro de los límites temporales señalados por el legislador. Es decir, una interpretación textual insinúa que el vencimiento de términos, *per se*, constituye un referente obligado en el proceso de calificación.

Este entendimiento, además, es compatible con la interpretación que del inciso 8 del artículo 121 del CGP se ha hecho en la comunidad jurídica, y, en particular, por el Consejo Superior de la Judicatura. Según esta entidad, todo fenecimiento de términos y pérdida de competencia debe ser reportada a dicha entidad, y la misma puede llegar a tener repercusión, en mayor o menor medida, en la calificación de los funcionarios judiciales.

En la reciente circular del 23 de abril de 2019 del Consejo Superior de la Judicatura, la entidad requiere a los jueces y magistrados para que cumplan con su deber de reportar toda pérdida de competencia, y de informar sobre las razones de esta situación. Asimismo, en dicho acto que aclara que, una vez analizado el reporte, la entidad determina si hay lugar a la apertura de una vigilancia especial, con base en la cual se establece si se da aplicación al inciso 8 del artículo 121 del CGP, esto es, si la pérdida de competencia incide en la evaluación del funcionario judicial³³.

Por su parte, los sucesivos acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura que han regulado el sistema de evaluación de funcionarios y empleados de la Rama judicial, han hecho eco de la previsión del artículo 121 del CGP. El Acuerdo PSAA14-10281 del 24 de diciembre de 2014 determinó que la calificación se

³³ En tal sentido, la Circular CSJCUC19-78 del 23 de abril de 2019 establece, entre otras cosas, que “*se recuerda que al remitirse al juzgado homólogo receptor se debe informa a este Consejo Seccional la ocurrencia de la pérdida de competencia, y a su vez informar de manera sucinta las razones por las cuales acaeció esta situación (...) Con base en este informe y previo análisis, este Consejo Seccional determinará la apertura o no de una vigilancia administrativa, con las consecuencias eventuales fijadas en el inciso final del artículo; y/o la consecuencia elaboración de Planes de Mejoramiento, para limitar al máximo la ocurrencia de estas pérdidas de competencia*”.

establece en función de la calidad, la eficiencia o el rendimiento, la organización del trabajo y las publicaciones, variables que otorgan hasta 42, 40, 16 y 2 puntos, respectivamente. Asimismo, prescribió que *“del total de la suma de los diferentes factores deberá restar un punto, por cada uno de los casos en que se presente el fenómeno de la pérdida de competencia por vencimiento del término para resolver los procesos, dentro del período de calificación. Para estos efectos bastará la comunicación que debe remitir a la respectiva Sala Administrativa el juez o magistrado que pierde la competencia, o la que igualmente debe enviar el funcionario que recibe el proceso”*³⁴. De esta suerte, a la luz de este reglamento, por cada pérdida de competencia ocurrida durante el período de evaluación, se debe restar un punto de los obtenidos, independientemente del origen o causa de este fenómeno. Y según el artículo 23 del mismo acuerdo, la calificación insatisfactoria de 0 a 59 da lugar al retiro del servicio y a la calificación de la inscripción en el escalafón de carrera. Si según el Banco Mundial la carga razonable de trabajo para un juez civil municipal es de 679 procesos, bastaría con que este pierda la competencia por vencimiento de plazos en el 5.8% de los mismos, para que tuviese que ser retirado del cargo.

Recientemente, el Acuerdo PSAA16-106518 del 7 de diciembre de 2016 determinó que la calificación se establece en función de la calidad, la eficiencia o rendimiento, la organización del trabajo y las publicaciones, que otorgan hasta 42, 45, 12 y 1 puntos respectivamente, y que cuando opera el fenómeno de la pérdida de competencia, para los funcionarios de las especialidades civil, comercial, familia y agraria, se debe restar del favor eficiencia o rendimiento *“la proporción que corresponda luego de dividir lo que resulte de multiplicar el número de procesos con pérdida de competencia por la calificación del factor eficiencia o rendimiento dividido por la cantidad de egresos efectivos del período, cuando no sea responsabilidad del funcionario evaluado (...) lo anterior se aplicará cuando el índice de evaluación parcial efectiva sea inferior al 70% de los ingresos del período objeto de calificación”*³⁵. Al igual que en el caso anterior, las calificaciones inferiores a 60 dan lugar al retiro del servicio y a la cancelación de la inscripción en el escalafón.

Aunque bajo este nuevo esquema la pérdida de la competencia incide en la calificación cuando existen evidencias de bajo rendimiento, esto es, cuando el índice evacuación parcial efectiva es inferior al 70% de los ingresos en el respectivo período, y su peso relativo está en función de otros indicadores de la

³⁴ Artículo 22 del Acuerdo PSAA14-10281.

³⁵ Artículo 22 del Acuerdo PSAA16-106518.

eficiencia y rendimiento del despacho, lo cierto es que aún bajo este modelo de evaluación subsiste el señalamiento del accionante, en el sentido de que la pérdida de competencia incide en el calificación de los funcionarios judiciales, incluso si esta no es el resultado de la negligencia del servidor.

3.4. Ahora bien, aunque en principio las prescripciones demandadas son susceptibles de ser evaluadas en este proceso, las acusaciones por el presunto desconocimiento de los fines del Estado y del principio de igualdad, no son procedentes.

En efecto, el accionante argumenta que la nulidad de pleno derecho contemplada en el artículo 121 del CGP, entorpece el normal desarrollo de los procesos judiciales y el acceso al sistema de administración de justicia, y que, como consecuencia de ello, impide la consecución de los fines últimos en función de los cuales se diseñó la organización política, tales como la garantía de los derechos fundamentales, la consecución de la justicia, y, en general, la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Carta Política.

Como puede advertirse, la vulneración alegada por el accionante consiste en una afectación difusa, general, indirecta e indeterminada del deber del Estado de promover los contenidos fundamentales de la Carta Política, y consecuencial a la presunta la anulación de otros mandatos constitucionales. Este tipo de señalamientos no permite la estructuración del juicio de constitucionalidad, porque no se precisan e individualizan los contenidos específicos de la Carta Política que serían transgredidos, ni tampoco las razones de la oposición de la normatividad legal con el ordenamiento superior.

Lo propio se advierte en relación con el cargo por la presunta transgresión del principio de igualdad. Según el accionante, el legislador estableció una diferenciación injustificada entre los procesos civiles y los arbitrales, entre las exigencias a las que se encuentran sometidos los jueces que asumen inicialmente el conocimiento del proceso y los que la adquieren con posterioridad, y entre el régimen general de plazos que contiene el mismo CGP y el establecido en el artículo 121.

Sin embargo, el accionante no explica cómo la diferenciación normativa se traduce en una lesión del principio de igualdad. Con respecto a la diferenciación entre los procesos civiles y los arbitrales, como quiera que en principio el legislador no se encuentra obligado a unificar ambos regímenes jurídicos,

correspondía al accionante indicar las razones por las que los procesos arbitrales debían contar con una regla equivalente a la prevista en el CGP, y esta explicación no fue proporcionada. Asimismo, la sola diferenciación en el plazo conferido al juez que adquiere originalmente la competencia y al que la adquiere posteriormente, tampoco deviene en una lesión del principio de igualdad, máxime cuando ambos plazos obedecen a una lógica distinta: mientras el primero de estos debe adelantar el trámite judicial en su integridad, el segundo recibe un proceso que, en general, ha sido adelantado en su mayor parte y ha agotado sus fases estructurales. Finalmente, la sola circunstancia de que el artículo 121 del CGP haya introducido una regulación específica en materia de plazos, nulidad y evaluación de funcionarios judiciales no implica una vulneración automática del derecho a la igualdad, pese a lo cual el accionante no indicó las razones de la violación alegada.

3.5. Así acotada la controversia judicial, la Corte evaluará la constitucionalidad de la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el inciso 6 del artículo 121 del CGP así como del inciso 8 del mismo precepto, pero únicamente a la luz del derecho al debido proceso, del derecho de acceso a la administración de justicia y de los estándares de la función judicial, consagrados en los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política, más no a la luz de los fines últimos del Estado ni del principio de igualdad, establecidos en los artículos 2 y 13 de la Carta Política.

4. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución

4.1. Según se explicó anteriormente, la controversia judicial recae sobre dos prescripciones jurídicas contenidas en el artículo 121 del CGP: la regla que establece que la nulidad de las actuaciones procesales adelantadas por los jueces con posterioridad al vencimiento de los plazos para la expedición del fallo de primera o de segunda instancia, opera de pleno derecho, y la regla que consagra como criterio obligatorio de calificación de los funcionarios judiciales la expiración de los referidos términos.

4.2. Frente al primero de estos mandatos, se estructuraron dos debates: uno sobre la idoneidad de la medida legislativa para garantizar el derecho a un plazo razonable, y otro sobre su impacto en los demás principios que irradian la función jurisdiccional, especialmente en el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso.

Quienes defendieron su constitucionalidad argumentaron que cuando los

operadores de justicia no resuelven oportunamente los litigios, resulta razonable que el caso sea asignado a otro que sí pueda fallar dentro de los plazos legales, y que, en este marco, cobra pleno sentido que las actuaciones desplegadas extemporáneamente por el juez que inicialmente tenía a su cargo el proceso, pero que perdió la competencia por el vencimiento de los términos para fallar, sean consideradas nulas de pleno derecho. De esta manera, la medida legislativa se encuentra justificada en tanto dota de fuerza vinculante a los plazos legales, y en tanto constituye una garantía procesal del derecho a un plazo razonable.

En contraste, el demandante y los demás intervinientes sostienen que, paradójicamente, la disposición legal fue concebida para promover una justicia oportuna, pero que no solo no resultó siendo funcional a este objetivo, sino que, por el contrario, es contraproducente a esta finalidad, y que, además, amenaza los demás principios que orientan la función jurisdiccional, entre ellos el derecho al debido proceso y el derecho de acceso a la justicia.

A su juicio, la medida no hace más que dilatar y posponer la resolución de los casos y afectar el desenvolvimiento natural de los trámites judiciales: abre un nuevo debate sobre la validez y los efectos de las actuaciones del juez que opta por adelantar el proceso judicial después de transcurridos los plazos previstos en el artículo 121 del CGP; se deben a repetir tales actuaciones aunque conduzcan al mismo resultado anterior, y se debe trasladar la controversia a otro operador de justicia que no se encuentra familiarizado con el caso. Así, el precepto demandado no sólo no materializa el derecho a un plazo razonable, sino que además produce artificiosamente nuevas instancias procesales, altera las reglas de competencia, y, en últimas, sacrifica la justicia misma con el pretexto de garantizar el cumplimiento de los plazos determinados por el legislador.

Además, la nulidad de pleno de derecho prevista en la norma demandada anula otros principios sustantivos inherentes a la función jurisdiccional, pues al ordenarse la invalidación automática de todas las actuaciones y decisiones adoptadas con posterioridad a la expiración de los términos, incluso de la sentencia que pudo haber resuelto satisfactoriamente la controversia de fondo, se renuncia, en función una exigencia formal, al derecho a obtener una respuesta del aparato jurisdiccional. La obligación de repetir las actuaciones ya surtidas, y de decidir nuevamente lo ya resuelto, pero ahora por un operador de justicia que desconoce el proceso, pone en peligro los derechos sustantivos de las partes en razón de los cuales se acudió al sistema judicial.

4.3. Por su parte, frente a la expiración de términos como criterio obligatorio en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, el debate se centró, primero, en la virtualidad de esta medida para promover el cumplimiento de los términos, y, segundo, en la naturaleza y la proporcionalidad de las cargas y responsabilidades impuestas a los operadores de justicia.

Quienes defienden la norma impugnada, argumentan que esta funciona como un incentivo positivo para que los funcionarios fallen puntualmente, y que la inexistencia de una medida de presión como esta, favorece la laxitud en el quehacer judicial. En últimas, entonces, la norma dota de fuerza vinculante al plazo legal, y constituye garantía institucional del derecho a una justicia oportuna.

En contraste, el demandante y los intervinientes que solicitan la declaratoria de inexecutable del precepto legal, sostienen que la amenaza de calificar a los funcionarios en función del vencimiento de los términos legales tampoco contribuye al propósito de garantizar el plazo razonable ni al de promover la descongestión en la administración de justicia, pues la oportunidad de las providencias no depende exclusivamente de la mayor o menor diligencia de los jueces, individualmente considerados, sino de otros factores que no son controlados por estos: la oferta de servicios judiciales en el país, el modelo de gestión de los procesos establecido por el órgano de gobierno y administración de la Rama Judicial, el soporte tecnológico y humano de la función jurisdiccional, la complejidad de las controversias, las dificultades inherentes al recaudo de las pruebas, la actuación de las partes en el proceso judicial, entre muchos otros. Por ello, la medida no tiene la virtualidad de garantizar el plazo razonable.

Aún más, la sanción encubierta prevista en la norma impugnada puede comprometer los derechos de las partes en el litigio, ya que los jueces pueden verse compelidos a limitar las actuaciones de los sujetos procesales o el recaudo de las pruebas, a aplicar medidas correccionales o de ordenación del proceso de manera injustificada e indiscriminada para concluir el litigio dentro de los términos legales, e incluso, a fallar de manera apresurada y sin contar con todos los elementos de juicio para adoptar una decisión razonada, ponderada y reflexiva por el temor de que cualquier dilación afecte su calificación de desempeño, y con ella, su estabilidad y permanencia en la Rama Judicial. De este modo, la disposición legal puede afectar los derechos de acceso al sistema judicial y a obtener una solución razonable, justa e imparcial de parte de aquel.

Además, la pérdida automática de la competencia, la nulidad de pleno derecho de las actuaciones extemporáneas y la obligación de tener en cuenta el vencimiento de los plazos legales en la calificación de desempeño de los funcionarios judiciales, implica trasladar al juez, individualmente considerado, la responsabilidad por la tardanza en los procesos, cuando la mora judicial es el resultado de muy diversos factores, entre ellos, los asociados a la organización y el funcionamiento del sistema de administración de justicia, e impone una modalidad de responsabilidad objetiva, proscrita por la Constitución.

4.4. Como puede advertirse, frente a ambos contenidos normativos se plantean dos tipos de interrogantes: uno, relacionado con la funcionalidad de las medidas legislativas frente a su objetivo fundamental de promover la conclusión oportuna de los litigios y la descongestión en el sistema judicial; y otro, relacionado con el impacto colateral de estas normas en los demás principios que irradian la función jurisdiccional, especialmente en el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso. Es decir, el escrutinio judicial debe estructurarse a partir de dos referentes o parámetros normativos: el derecho al plazo razonable, y en general, la economía y la celeridad en la justicia, y los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso.

Así planteada la controversia constitucional, 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.

4.5. Con el propósito de resolver este interrogante, a continuación se indicarán las premisas del escrutinio judicial, para luego evaluar la validez de las disposiciones demandadas a la luz de dichos estándares.

En este orden de ideas, se identificarán y explicarán los criterios para evaluar la constitucionalidad de las normas que, al regular la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales, establecen medidas para promover la celeridad de los trámites jurisdiccionales y la descongestión en la administración de justicia. En particular, se tendrán en cuenta los criterios

esbozados por este tribunal para determinar la validez de las disposiciones que regulan las nulidades procesales, y las que fijan sanciones y medidas correctivas para los sujetos que intervienen en los procesos civiles.

A partir de las directrices anteriores, se evaluará la constitucionalidad de la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el inciso 6 del artículo 121 del CGP, así como la del inciso 8 de este mismo artículo, tomando como referente las acusaciones del accionante por la presunta violación del derecho a un plazo razonable, del principio de eficiencia en la función judicial, de la prevalencia del derecho sustancial, del derecho de acceso a la administración de justicia, y del derecho al debido proceso.

5. Los estándares metodológicos y sustantivos para evaluar las medidas adoptadas por el legislador en el marco de los procesos judiciales, para garantizar el derecho a una resolución oportuna de los trámites judiciales, y para promover la descongestión en el sistema de administración de justicia

5.1. Según se explicó en los acápites precedentes, el artículo 121 del CGP consagra dos figuras que apuntan a garantizar el derecho al plazo razonable y a promover la descongestión en la administración de justicia: la nulidad de pleno derecho de las actuaciones realizadas por fuera de los términos legales establecidos en el mismo artículo 121 del CGP para poner fin a los procesos regidos por el Código General del Proceso, y la obligación de tener en cuenta este vencimiento en la calificación de desempeño de los funcionarios judiciales.

En ambos casos, los reparos del accionante se relacionan, primero, con la incapacidad de las disposiciones legales para asegurar la consecución de estos objetivos, y segundo, con el impacto negativo que podrían tener en el funcionamiento de los procesos y del sistema judicial en su conjunto. Así pues, los parámetros del escrutinio judicial propuesto por el accionante son, por un lado, el derecho al plazo razonable de los procesos y los principios de economía y celeridad, y, por otro, los principios que orientan la función jurisdiccional, entre ellos, el derecho al debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia.

5.2. El primer cuestionamiento se relaciona con la idoneidad de las medidas legislativas para garantizar el plazo razonable de los litigios y la eficiencia en el sistema judicial, pues el demandante y los intervinientes que coadyuvaron la acción de inconstitucionalidad argumentan que tanto la nulidad de pleno

derecho de las actuaciones extemporáneas, como la calificación de los funcionarios judiciales en función del incumplimiento de los términos legales, no solo no contribuyen al objetivo de promover la resolución oportuna de los litigios, sino que además son disfuncionales a este objetivo.

Para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones legales que fijan la estructura y las reglas de funcionamiento de los litigios a la luz del deber del Estado de garantizar la resolución oportuna de las controversias judiciales, este tribunal articula dos tipos de análisis:

Por un lado, en razón del amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador para diseñar los procesos que se surten en la Rama Judicial, el punto de partida del control constitucional es el reconocimiento de las potestades del legislador para regular los trámites que se surten en la Rama Judicial, y el entendimiento de la norma en función de la finalidad que le otorga el propio Congreso a este tipo de medidas. Así pues, el escrutinio judicial debe estructurarse, en un primer momento, en función de la lógica y de la finalidad con la cual el órgano legislativo diseñó la disposición objeto de control.

Sin embargo, aunque este reconocimiento general constituye el punto de partida, el juez constitucional debe oponer a la premisa anterior una indagación sobre los efectos probables de la medida legislativa, independientemente de la finalidad que a la misma le haya dado el órgano legislativo. En particular, se deben identificar y valorar sus efectos directos e indirectos, a partir de un análisis prospectivo que se debe desarrollar en tres frentes específicos: en los procesos judiciales, en los despachos, corporaciones o unidades jurisdiccionales que adelantan dichos trámites, y en el sistema judicial, considerado globalmente. A partir de este ejercicio prospectivo, se debe determinar si, efectivamente, la disposición es consistente con los principios de celeridad, eficiencia y economía y con el derecho al plazo razonable de los procesos.

5.2.1. Con respecto al primer tipo de aproximación, este tribunal ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador para adoptar medidas de orden procesal orientadas a garantizar el derecho a un plazo razonable y a promover la descongestión en el sistema judicial. A la luz de este eje de análisis, el juez constitucional debe partir de un principio de deferencia hacia las opciones normativas acogidas por el Congreso, y de un esfuerzo por comprender la normatividad legal desde la propia lógica que este le imprime al diseño legal de los trámites que se surten en la administración de justicia.

Lo anterior se explica porque la Constitución Política atribuyó directamente al Congreso la potestad para diseñar y para fijar la estructura de los procesos que se deben adelantar en la Rama Judicial³⁶, y porque también consagró el derecho a obtener una resolución pronta y oportuna de las controversias que se someten a la administración de justicia³⁷, así como los principios de eficiencia, economía y celeridad que deben irradiar el ejercicio de la función pública³⁸. De este modo, como la Constitución habilitó expresamente al legislador para estructurar los procesos judiciales en función de los principios antedichos, el Congreso cuenta con amplias facultades para adoptar las medidas que estime convenientes para la consecución de estos objetivos.

Así pues, aunque la materialización del derecho a un plazo razonable y la eficiencia en el sistema judicial exige la confluencia de diferentes tipos de medidas, entre estas las de orden presupuestal, las orientadas al incremento en la oferta de servicios judiciales, o la provisión de herramientas y soportes tecnológicos para garantizar una gestión eficiente, la intervención en la estructura y en la configuración de los procesos judiciales constituye una herramienta disponible en cabeza del Congreso, la cual se presume, al menos en principio, constitucionalmente admisible.

Partiendo de este parámetro general, este tribunal ha declarado la exequibilidad de un amplio repertorio de medidas de orden procesal que persiguen la celeridad en la función jurisdiccional y la materialización del derecho a un plazo razonable. Sobre esta base, la Corte ha avalado tres tipos de medidas: (i) aquellas que simplifican directamente los procesos, como la reducción de los plazos y términos, o la eliminación de alguna de sus fases; (ii) aquellas que imponen una determinada carga, patrimonial o no patrimonial, para acceder al sistema judicial o para hacer uso de alguno de sus instrumentos; (iii) finalmente, aquellas que, con una finalidad preventiva, imponen una sanción o efecto desfavorable por la dilación injustificada de tales trámites.

Con respecto al primer tipo de medidas, este tribunal ha avalado las normas que han dispuesto, por ejemplo, la prohibición de interponer recursos contra las

³⁶ El artículo 150.1 de la Constitución Política establece que, a través de las leyes, el Congreso debe “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

³⁷ El artículo 228 establece que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”.

³⁸ El artículo 209 de la Carta Política determinó que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

providencias que se dictan en el marco de las acciones de cumplimiento, incluido el auto que dicta pruebas³⁹, la subsanabilidad de las nulidades procesales⁴⁰, la improcedencia de las tachas al testigo citado por la misma parte en el marco de los procesos civiles⁴¹, la supresión del recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴², la reducción el término de prescripción de las acciones que emanan del fuero sindical a dos meses⁴³, la reducción del plazo para comparecer a la notificación personal en los procesos civiles cuando el citado reside en un municipio distinto al del juzgado o en el exterior, en 10 y 30 días respectivamente⁴⁴, la improcedencia de las objeciones al dictamen pericial en los procesos verbales⁴⁵, la improcedencia del mecanismo de la consulta en procesos de restitución de inmueble arrendado⁴⁶, la configuración del fenómeno de la perención del proceso incluso en aquellos casos en que no han sido notificados del auto admisorio todos los

³⁹ Sentencia C-319 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En este fallo se declaró la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 393 de 1997, en el cual se estableció que *“las providencias que se dicten en el trámite de la acción de cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno”*.

⁴⁰ Sentencia C-537 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta providencia se declaró la exequibilidad parcial de los artículos 132 y siguientes del Código General del Proceso, que establecen el régimen de las nulidades procesales, sobre la base de que la conservación de las actuaciones procesales, en función de la cual se estableció la subsanabilidad de la mayor parte de nulidades, respondía al interés del legislador de promover el acceso real a la justicia, la celeridad en la función jurisdiccional, la prevalencia del derecho sustancial y la descongestión en el aparato jurisdiccional: *“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, aparte del factor de competencia, las actuaciones realizadas fueron desarrolladas adecuadamente (...) 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”*.

⁴¹ Sentencia C-790 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 280 del Decreto 1400 de 1970, en el que se establece que *“cada parte podrá tachar los testigos citados por la otra parte o por el juez”*.

⁴² Sentencia C-180 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería. En este fallo se declaró la exequibilidad del artículo 2 de la Ley 954 de 2005, en el que se derogó el artículo 194 del Código Contencioso Administrativo, que consagraba el recurso extraordinario de súplica.

⁴³ Sentencia C-1232 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 712 de 2001, en el que se estableció que *“las acciones que emanan del fuero sindical prescriben en dos (2) meses. Para el trabajador este término se contará desde la fecha del despido, traslado o desmejora. Para el empleador desde la fecha en que tuvo conocimiento del hecho que se invoca como justa causa o desde que se haya agotado el procedimiento convencional o reglamentario correspondiente, según el caso”*.

⁴⁴ Sentencia C-1264 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En este fallo se declaró la exequibilidad del artículo 29 de la Ley 794 de 2003, en el que se estableció que *“cuando la notificación deba ser entregada en municipio distinto al de la sede del juzgado, el término para comparecer será de diez (10) días; si fuere en el exterior, el término será de treinta (30) días”*.

⁴⁵ Sentencia C-124 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 25 de la Ley 1395 de 2010, en el que se establece que la improcedencia de las objeciones al dictamen pericial en el marco de los procesos verbales.

⁴⁶ Sentencia C-670 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En este fallo se declaró la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 820 de 2003, en el cual se establece que *“en ningún caso, las sentencias proferidas en procesos de restitución de inmueble arrendado serán consultadas”*.

demandados o citados en el proceso judicial en materia civil⁴⁷, o la potestad conferida a los centros de conciliación, defensores delegados, agentes del Ministerio Público, notarios, personeros y jueces civiles o promiscuos para realizar las audiencias extrajudiciales en materia civil⁴⁸.

En segundo término, sobre esta misma base del reconocimiento de las potestades del Congreso en la estructuración de los procesos, la Corte también ha declarado la constitucionalidad de diferentes disposiciones legales que, al regular los trámites que se surten en la administración de justicia, imponen alguna carga para acceder al sistema o para hacer uso de alguno de sus instrumentos. Aunque en estos casos el legislador no opta por simplificar directamente el trámite, el aval a este tipo de medidas se explica porque al racionalizar la utilización del sistema judicial, contribuyen, aunque de manera indirecta, a la celeridad, a la economía y a la descongestión. Así, por ejemplo, se ha declarado la constitucionalidad de las normas que exigen agotar una fase conciliatoria antes de dar trámite a las causas, o que imponen la carga de formular y sustentar el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas, contra el que niega recusación y contra el fallo de primera instancia, en la misma audiencia, una vez notificado por estrados, en los procesos abreviados de carácter disciplinario⁴⁹.

Finalmente, también se ha declarado la constitucionalidad de diversas disposiciones legales que sancionan la inactividad procesal de las partes, sobre la base, nuevamente, de las potestades normativas del Congreso, y del propósito legítimo de este último de evitar desgastes innecesarios en la Rama Judicial. Este es el caso, por ejemplo, de la norma que, en el marco del proceso monitorio, fijó una multa al demandado que se opone injustificadamente a las pretensiones

⁴⁷ Sentencia C-1104 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 446 de 1998, en el que se estableció que *“en materia civil, una vez cumplidas las condiciones del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, el Juez, aún de oficio, podrá decretar la perención del proceso o de la actuación, aunque no hayan sido notificados del auto admisorio todos los demandados o citados. También cabe la perención cuando la actuación pendiente esté a cargo de ambas partes”*.

⁴⁸ Sentencia C-222 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. En esta providencia se declaró la exequibilidad del artículo 27 de la Ley 640 de 2001, en el que se dispuso que *“la conciliación extrajudicial en derecho en materias que sean de competencia de los jueces civiles podrá ser adelantada ante los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales”*.

⁴⁹ Sentencia C-315 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 59 de la Ley 1474 de 2011, en el que se establece que *“el recurso de apelación cabe contra el auto que niega pruebas, contra el que rechaza la recusación y contra el fallo de primera instancia, debe sustentarse verbalmente en la misma audiencia, una vez proferido y notificado el fallo en estrados”*.

del accionante y que posteriormente es condenado, y al demandante acreedor si se deniegan sus pretensiones⁵⁰; también es el caso de la norma que dispuso la declaratoria de desierto del recurso de apelación contra el fallo condenatorio de primera instancia en procedimientos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, cuando se cita a audiencia de conciliación y el apelante no asiste⁵¹. Nuevamente, el punto de partida del escrutinio judicial en todos estos escenarios ha sido el reconocimiento de estas potestades normativas en cabeza del legislador.

5.2.2. Sin embargo, y pese a que el punto de partida del control constitucional es el reconocimiento de las facultades del Congreso para fijar la estructura y las reglas de funcionamiento de los procesos judiciales, así como el entendimiento de las medidas legislativas a la luz de la finalidad que el mismo órgano parlamentario les otorga, al razonamiento anterior debe oponerse un análisis orientado a identificar, en los más amplios términos posibles, los efectos de la disposición legal.

De esta manera, mientras el primer tipo de razonamiento apunta a comprender la normatividad en función de la lógica que le fue conferida por el propio legislador, en este segundo nivel de análisis el examen debe disociarse del propósito de su órgano creador, y centrarse en los efectos probables de la medida, para determinar si estos son consistentes con los principios de economía, celeridad y eficacia, y con el derecho al plazo razonable.

Esta diferenciación resulta de suma relevancia, pues lo que desde la perspectiva de la finalidad de la norma puede resultar constitucionalmente admisible, puede no serlo desde la perspectiva de los efectos directos e indirectos de las disposiciones legales.

Un ejemplo paradigmático de los resultados asimétricos de estos dos niveles de análisis, se encuentra en la sentencia C-492 de 2016⁵².

En este fallo se evaluó la validez de la norma legal que, al regular recurso el

⁵⁰ Sentencia C-726 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

⁵¹ Sentencia C-337 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. En esta sentencia se declaró la exequibilidad del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, en el que se dispuso que *“cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso”*.

⁵² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

recurso de casación en la jurisdicción laboral, dispuso que cuando se presenta el recurso y posteriormente no se radica la demanda de casación en el plazo establecido por el legislador, se debía imponer al apoderado una multa de entre 5 y 10 salarios mínimos legales mensuales. Aunque en su momento el Congreso de la República estimó que la medida legislativa contribuiría a descongestionar la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al impedir que los abogados presentaran indiscriminadamente recursos extraordinarios de casación para luego dejarlos en una situación de indefinición jurídica, este tribunal concluyó que esta medida de apremio a los apoderados judiciales no contribuía efectivamente a la descongestión de la referida Sala.

Tal como se explicará más adelante, la Corte encontró que pese al buen propósito del legislador de racionalizar la utilización de los recursos de casación en la jurisdicción laboral, y que aunque la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia afrontaba en aquel entonces un grave problema de congestión que tendía a agravarse progresivamente, que además contrastaba con las tendencias en la Sala Civil y en la Sala Penal, la norma no resultaba funcional al objetivo de promover la descongestión judicial, entre otras, por las siguientes razones: (i) porque la reducción de trabajo generada por la norma versaría sobre asuntos meramente formales relacionados con la verificación del cumplimiento del plazo para la interposición del recurso, la legitimación y el interés para recurrir, y de la indicación de la causal; (ii) porque pese a que el legislador quiso racionalizar el uso del recurso para reducir el flujo de procesos en la Sala Laboral, los apoderados preservaban la facultad para desistir expresamente del recurso de casación, con lo cual, la norma no tendría el efecto inhibitorio y disuasivo esperado, sino únicamente el de apelar a la figura del desistimiento tácito; incluso, si la Sala Laboral llegase a considerar que la figura del desistimiento expreso no es procedente en este escenario, en cualquier caso la medida podría tener el efecto, inesperado para el legislador, de que el apoderado judicial sustente de cualquier manera el recurso para eludir la multa, desgastando el aparato judicial, o de que asuma el riesgo de ser sancionado como un costo procesal trasladable al poderdante; (iii) el análisis estadístico de la evolución de ingresos de procesos desde la entrada en vigencia de la disposición legal, puso de presente que la medida legislativa no tuvo los efectos disuasivos esperados, y que, por el contrario, durante su vigencia se incrementaron de manera sostenida los recursos de casación radicados en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia; (iv) asimismo, se encontró que la norma podría generar mayor carga de trabajo, pues los apoderados podrían insistir en los recursos con el sólo propósito de evitar la imposición de la multa, y que, en cualquier caso, si estos se abstienen de presentar la demanda de

casación dentro del plazo legal, la Sala Laboral debería imponer la multa mediante acto motivado, y luego resolver los recursos y acciones en contra de la decisión sancionatoria, lo cual exige no solo la verificación del dato objetivo sobre la falta de presentación de la demanda de casación en el plazo legal, sino valorar la conducta del profesional, y dosificar la sanción según las circunstancias alegadas por ellos abogados; incluso, estas decisiones pueden ser controvertidas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo o mediante la acción de tutela, con lo cual la norma legal termina por abrir, de manera injustificada nuevos debates de los que se debe hacer cargo el alto tribunal; (v) finalmente, la Corte encontró que resultaba al menos paradójico limitar el desistimiento tácito, cuando según el propio legislador y el Consejo Superior de la Judicatura, esta figura se había convertido en una herramienta esencial en el proceso de descongestión de la Rama Judicial. A partir de los hallazgos anterior, se declaró la inexecutable de la disposición.

Como puede advertirse, lo que desde la perspectiva de la finalidad del legislador puede resultar razonable y constitucionalmente admisible, puede no serlo desde la perspectiva de los efectos directos e indirectos probables de la norma.

De este modo, el control constitucional debe contraponer los resultados de estos dos tipos de indagación: el resultante de comprender la norma a la luz de la finalidad y de la lógica de su órgano creador, y el resultante de contrastarla con sus efectos probables en la realidad.

5.2.3. A la luz de este segundo criterio, la Corte ha hecho una diferenciación entre las medidas que, en sí mismas consideradas, contribuyen directamente a la celeridad y la economía procesal por disponer la simplificación de los trámites judiciales, de aquellas otras que sólo lo hacen de manera indirecta y mediata. En el primer caso, como la norma legal constituye por sí sola un aporte a la materialización de los principios antedichos, el escrutinio judicial no se ha orientado a evaluar su constitucionalidad a la luz de estos parámetros, sino a determinar si, al imprimir celeridad a los procesos judiciales, han impactado negativamente otros principios o derechos constitucionales, como el derecho de acceso a la justicia o el derecho al debido proceso. En estos escenarios, el ejercicio analítico consiste en ponderar el aporte de la norma legal a los principios de celeridad y economía, frente al sacrificio *iusfundamental*.

En contraste, en aquellos casos en que el vínculo entre la disposición legal y la eficacia y celeridad en los trámites judiciales es indirecto, el control constitucional reviste un mayor nivel de complejidad, pues el juez no puede dar

por supuesta la consistencia entre la medida legislativa y los citados principios de celeridad y eficacia, sino que entra a identificar y a evaluar los efectos probables de la norma en condiciones regulares, para luego establecer, primero, si efectivamente la medida contribuye a la materialización del derecho al plazo razonable, y si este aporte es proporcional al eventual sacrificio *iusfundamental* que pueda generar.

Ejemplos del primer tipo de análisis se encuentra en las sentencias C-670 de 2004⁵³, C-726 de 2014⁵⁴, C-180 de 2006⁵⁵ y C-537 de 2016⁵⁶, que declararon la exequibilidad de las normas que dispusieron la improcedencia de la consulta en los procesos de restitución de inmueble arrendado, la simplificación del proceso monitorio, la supresión del recurso extraordinario de súplica en el Consejo de Estado, y la subsanabilidad de las nulidades, respectivamente.

En la sentencia C-726 de 2014⁵⁷ la Corte evaluó la validez del régimen del proceso monitorio contenido en el CGP, encontrando, por ejemplo, que este contempla unos plazos reducidos, la facultad del juez para fallar anticipadamente si el demandado no comparece al proceso o si acepta total o parcialmente los hechos y pretensiones del actor, y que excluye ciertas instancias procesales como la intervención de terceros, la demanda de reconvencción y el emplazamiento del demandado o el nombramiento del curador *ad litem*. Aunque todo lo anterior provoca una restricción a los derechos de acceso a la justicia, de defensa y de contradicción, la Corte consideró que la validez de la norma estaba dada porque este procedimiento simplificado respondía a la necesidad imperiosa de garantizar un litigio ágil en aquellos escenarios, muy frecuentes en la comunidad, en los que el debate jurídico recae sobre obligaciones dinerarias de baja cuantía, y en los que por los lazos de confianza entre el acreedor y el deudor resulta imperioso dotar de celeridad el trámite judicial. Como puede advertirse, la línea argumentativa de este tribunal partió, a manera de premisa, de la contribución de la medida legislativa a la materialización del derecho a un plazo razonable, y sobre esta base se edificó la defensa del precepto legal.

Sobre una línea de análisis semejante, en la sentencia C-670 de 2004 se declaró la constitucionalidad de la norma legal que dispuso la improcedencia del

⁵³ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁴ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

⁵⁵ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁵⁶ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁷ M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

mecanismo de la consulta en los procesos de restitución de inmueble arrendado, sobre la base de que la eventual reducción en las garantías sustantivas de las partes tenía como contrapartida una ganancia objetiva en términos de la oportunidad en la resolución del conflicto, teniendo en cuenta el sólo trámite de la consulta *“se está demorando más de un año”*, que el juez que lo adelante suele ratificar la decisión adoptada previamente por el juez de instancia, y que *“la consulta es uno de los factores que más ha contribuido a la congestión en los tribunales”*.

Y bajo esta misma línea de análisis, en la sentencia C-537 de 2016 se declaró la exequibilidad de las normas que fijaron el régimen de las nulidades procesales, y que establecieron, entre otras cosas, que en cada etapa del proceso el juez debe corregir o sanear los vicios que puedan originar una nulidad, de modo que, en general, no pueden ser alegadas en las etapas subsiguientes (art. 132), la subsanabilidad y la taxatividad de las nulidades (arts. 133 y 135), la prohibición de ser alegadas por quien da lugar al hecho que las origina o quien actúa en el proceso si la propone después de ocurrida (art. 135), y la validez de las actuaciones realizadas antes de la declaración de falta de jurisdicción o de competencia por el factor funcional o subjetivo, con excepción de la sentencia, y de las actuaciones anteriores al motivo que dio lugar a la nulidad. Aunque el demandante sostenía que este régimen constituía una amenaza al debido proceso, la Corte concluyó que se trataba de una importante herramienta para promover la celeridad en los trámites que se adelantan en la administración de justicia, y que en función de esta contribución debían ser analizadas las eventuales restricciones al derecho al debido proceso.

5.2.4. En el segundo escenario, en cambio, el juez debe realizar un análisis prospectivo orientado a identificar los efectos directos e indirectos de la respectiva normatividad, tanto en el proceso judicial objeto de la medida legislativa, como en el despacho o corporación que debe adelantarlos, o en el sistema judicial considerado globalmente.

Este examen comprensivo e integral resulta de la mayor relevancia, pues lo que desde la perspectiva de los efectos inmediatos y directos puede valorarse positivamente, desde la perspectiva de los efectos indirectos puede conducir a la conclusión contraria; y, a la inversa, una medida que complejiza un determinado trámite judicial, y que en principio puede aparecer como contrario a las exigencias derivadas del derecho a una justicia oportuna, puede no serlo cuando se identifica su impacto global y a mediano y largo plazo.

Así, aunque una norma que crea unos incentivos económicos para los jueces en función de la mayor producción de sentencias en principio podría favorecer la eficacia en la justicia, también podría generar otro tipo de efectos inesperados, como el de desincentivar la acumulación de procesos o la terminación anticipadas de los mismos, tal como ha ocurrido en otras latitudes⁵⁸. Igualmente, y según explicaron algunos intervinientes en este proceso, los planes de descongestión llevados a cabo a nivel de jueces del circuito, se tradujo, paradójicamente, en una congestión en los tribunales superiores y en los tribunales administrativos, por el incremento inusitado en los recursos de apelación contra las sentencias de primera instancia proferidas por los jueces del circuito; de igual modo, los resultados muy positivos obtenidos con los planes de descongestión en la jurisdicción laboral y en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, favorecieron la congestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado⁵⁹.

Algunas sentencias de este tribunal ponen de presente la necesidad de efectuar el análisis prospectivo en los más amplios términos posibles. En las sentencias C-160 de 1995⁶⁰ y C-1195 de 2001⁶¹, por ejemplo, la Corte evaluó la validez de las normas que instauraron la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en asuntos de familia y en la jurisdicción civil y de lo contencioso administrativo. Las disposiciones legales, en sí mismas consideradas, exigen el agotamiento de nuevos trámites y el cumplimiento de nuevas cargas para acceder a la justicia, por lo que, desde este punto de vista, esta normatividad no contribuye a la solución oportuna de los procesos. Sin embargo, este tribunal encontró que, al imponerse la restricción de acceso a la justicia, no sólo se racionalizaba la utilización de los instrumentos judiciales, sino que además se brindaba a los ciudadanos una oportunidad de solucionar directamente sus controversias, con todos los beneficios que ello genera.

⁵⁸ Al respecto *cfr.* Andrés Ricardo Ezqueda, “Una política de descongestión judicial 2009-2014. Uno costoso e ineficiente esfuerzo”, en *Revista de Derecho Público* No. 36, Universidad de los Andes, enero a junio de 2016. Sobre este punto se afirma que “*puede citarse lo ocurrido en España en 2003, cuando para poder definir las recompensas pecuniarias que cada juez debía recibir, se introdujo un sistema de medición de desempeño, en el que se evidenció que expedientes que antes se acumulaban dejaron de hacerlo sin explicación, o causas que se solían solucionar por autos pasaron a resolverse por medio de sentencias en razón a que estas tienen mayor valor en dicha medición*”.

⁵⁹ Al respecto *cfr.* la sentencia C-492 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En este fallo se explicó que entre los años 2008 y 2015 se implementaron exitosamente planes de descongestión que condujeron no sólo a incrementar la oferta de servicios judiciales en materia laboral, sino también a mejorar significativamente la productividad de la jurisdicción. El incremento en la producción de fallos en primera y en segunda instancia condujo a que también se incrementara el flujo de sentencias susceptibles de ser recurridas y controvertidas mediante el recurso de casación, lo que, en últimas, conllevó a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia a una crítica situación de descongestión.

⁶⁰ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

Por su parte, y tal como se explicó anteriormente, en la sentencia C-492 de 2016⁶² la Corte realizó un examen comprensivo de la norma legal que establece una multa para los abogados que presentan un recurso de casación en la jurisdicción laboral, pero que posteriormente no lo sustentan dentro del plazo legal. Aunque la disposición legal apuntaba a racionalizar la utilización del recurso extraordinario de casación en la jurisdicción laboral y a promover por esta vía la descongestión en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Corte encontró que la descarga de trabajo asociada a la imposición de la multa era reducida, puesto que únicamente liberaba a la sala de los exámenes de procedencia del recurso de casación, exámenes que no revisten ninguna dificultad por versar sobre aspectos meramente formales, y que, en cambio, la medida sí podría envolver nuevas cargas al alto tribunal cuando se controvierten en la jurisdicción de lo contencioso administrativo o en sede de tutela, los actos sancionatorios. Igualmente, al hacerse una interpretación integral del sistema jurídico, la Corte concluyó que la amenaza de sanción podría no tener el efecto disuasivo esperado, puesto que los abogados pueden hacer uso de la figura del desistimiento, pueden trasladar el costo a los poderdantes cuando estos prefieren presentar el recurso como medida prudencial antes de definir si se justifica seguir adelante con el mismo, o incluso, pueden seguir adelante con el trámite de la casación aunque este no tenga vocación de prosperidad, para evitar la sanción pecuniaria.

5.2.5. En conclusión: (i) para evaluar las medidas adoptadas por el legislador en el marco de los procesos judiciales para garantizar el derecho a una resolución oportuna de los procesos y para promover la descongestión en la administración de justicia, el juez constitucional debe efectuar dos tipos de aproximaciones: una orientada a comprender la racionalidad de la norma a partir de la lógica que le imprime el propio legislador, y otra encaminada a establecer sus efectos directos e indirectos; (ii) el primer tipo de aproximación se fundamenta en el reconocimiento del amplio margen de configuración con el que cuenta el órgano legislativo para estructurar los procesos que se surten en el proceso judicial, y da lugar a un principio de deferencia frente a las opciones normativas adoptadas por el Congreso; (iii) el segundo tipo análisis apunta a identificar, a partir de un análisis prospectivo, los efectos probables de la normatividad legal en los procesos, en el funcionamiento de los despachos judiciales que los adelantan, y en la administración de justicia; (iv) a la luz de este criterio, la Corte ha distinguido las medidas que en sí mismas disponen la

⁶² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

simplificación de los procesos, de aquellas otras en las que el objetivo de garantizar la resolución oportuna de los trámites judiciales se obtiene por vías indirectas, como la sanción de los actos dilatorios o la imposición de cargas para acceder a la justicia; en el primer caso, como la contribución a la eficacia y celeridad es directa, el ejercicio analítico consiste en ponderar el aporte de la norma a este objetivo, frente al eventual sacrificio *iusfundamental* en términos de garantías procesales; en el segundo caso, como la relación entre la medida legislativa y la finalidad de garantizar la celeridad de los trámites judiciales es indirecta, y el resultado es incierto, el juez debe entrar a identificar y a evaluar los efectos probables de la disposición legal, para luego establecer si la medida contribuye a la materialización del derecho al plazo razonable, y si este aporte es proporcional al eventual sacrificio *iusfundamental*

5.3. Por otro lado, como quiera que el demandante argumenta que las disposiciones legales, además de dilatar injustificadamente la resolución de los litigios y ralentizar el sistema judicial, anulan el derecho de acceso a la administración de justicia y el derecho al debido proceso, por hacer que los procesos sean resueltos por operadores de justicia que desconocen la controversia y que no han practicado personalmente las pruebas, y por forzarlos a resolverlos de manera apresurada e independientemente de cualquier contingencia, se deben indicar las pautas para efectuar el escrutinio judicial a la luz de los principios que irradian la función jurisdiccional.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que en este caso particular el control constitucional presenta algunas particularidades frente al que tradicionalmente se realiza para evaluar la validez de las medidas que pretenden promover la celeridad en los trámites que se adelantan en la administración de justicia.

En general, estas disposiciones han sido cuestionadas porque, al estructurar los procesos en función del objetivo de promover la celeridad y la oportunidad en la conclusión de los litigios, pueden llegar a amenazar otro tipo de derechos y garantías, como los derechos de defensa y de contradicción, o la garantía de la doble instancia: la supresión de un recurso contra determinadas providencias puede restringir los derechos de defensa y de contradicción, la reducción en el término de caducidad de ciertas acciones puede limitar el derecho de acceso a la justicia, y con ello, los derechos sustantivos subyacentes, y la imposibilidad de solicitar o de objetar determinada prueba, puede limitar el derecho al debido proceso. En este contexto, el ejercicio analítico consiste en ponderar la afectación *iusfundamental* frente a la contribución de la norma a la consecución y materialización del derecho a la eficiencia y la economía en la función

jurisdiccional, y a la descongestión en la Rama Judicial.

En esta oportunidad, sin embargo, la afectación *iusfundamental* alegada por el accionante no tiene necesariamente como contrapartida una ganancia objetiva en términos de la materialización del derecho a un plazo razonable, pues, precisamente, el planteamiento del actor apunta a demostrar que las medidas legislativas son disfuncionales a este objetivo. Así pues, el ejercicio ponderativo no es procedente en este escenario, pues, a la luz del planteamiento de la demanda de inconstitucionalidad, no habría cómo hacer un balance entre la afectación y la ganancia en términos de derechos fundamentales.

Sin embargo, como quiera que en el marco del control constitucional de estas medidas legislativas se han fijado pautas y directrices, tanto de orden metodológico como de orden sustantivo, para evaluar su validez a la luz de los principios que irradian la función jurisdiccional, a continuación se identificarán y explicarán los criterios empleados por este tribunal para efectuar el escrutinio judicial.

En esencia, la Corte ha evaluado la validez de este tipo de medidas a partir de dos criterios básicos.

Por un lado, este tribunal ha entendido que el legislador se encuentra habilitado para limitar las garantías procesales establecidas previamente, siempre que se preserve el sustrato del derecho al que responde dicha garantía, y siempre que este derecho pueda ejercerse mediante otros dispositivos. A juicio de este tribunal, como lo verdaderamente relevante es que el legislador garantice los derechos constitucionales, el Congreso podría reconfigurar el sistema de garantías procesales siempre que se mantenga el sustrato del derecho al que responde dicha garantía. Por otro lado, la Corte ha entendido que las medidas restrictivas, correccionales y sancionatorias que se imponen en el marco del proceso judicial para racionalizar el acceso a la justicia, deben ser consistentes con el comportamiento procesal del sujeto afectado con la medida.

5.3.1. Con respecto al primero de estos criterios, en diferentes oportunidades este tribunal ha avalado diferentes medidas que, aunque suprimen algún mecanismo, garantía o recurso, preservan el derecho subyacente, derecho cuya materialización podría canalizarse a través de otro medio procesal.

En la sentencia C-319 de 2013⁶³, por ejemplo, se declaró la exequibilidad de la norma que dispuso la improcedencia de cualquier recurso contra las providencias que se dictan en el marco de las acciones de cumplimiento, incluida la decisión de rechazo de la demanda, sobre la base de que las eventuales irregularidades procesales pueden ser alegadas cuando se objete la sentencia, y que, en el caso de del rechazo de la demanda, resulta más fácil para el accionante interponer de nuevo otra demanda que cumpla los requisitos. Así pues, la Corte constató que, aunque se suprimió un dispositivo procesal que en principio se utiliza en la generalidad de los procedimientos y trámites judiciales, los derechos sustantivos inherentes a tales garantías pueden ser exigidos a través de otros dispositivos.

Un análisis semejante se encuentra en la sentencia C-180 de 2006⁶⁴, en la que se determinó la validez de la norma que eliminó el recurso extraordinario de súplica en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre la base, nuevamente, de que las irregularidades que se alegan en el marco de este recurso, esto es, la violación de una norma sustancial, directa o indirectamente, y esto último por errores de hecho o de derecho en la apreciación de las pruebas, pueden alegarse también en el marco de otros recursos, y que el objetivo fundamental del mismo, que es la unificación de jurisprudencia, puede llevarse a efecto por las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y cuando estas solicitan que una determinada causa sea resuelta por la Sala Plena.

Esta misma lógica subyace a la sentencia C-315 de 2012⁶⁵, en la que se declaró la validez de la norma que determino que el recurso de apelación contra el auto que niega pruebas debe formularse y sustentarse en la misma audiencia, una vez notificado en estrados, en el marco de los procesos abreviados de carácter disciplinario. La Corte sostuvo que aunque esta disposición limitaba el derecho de defensa y de contradicción, en cualquier caso preserva el sustrato esencial de este derecho, el cual puede ejercerse en un plazo temporal más estrecho; adicionalmente, se aclaró que el ordenamiento contemplaba otros dispositivos para que las personas pudiesen ejercerlo a plenitud, pues las personas pueden conocer la acusación que se formula en su contra y planear su defensa desde ese momento, cuentan con un plazo especial para presentar sus descargos, pueden pedir la práctica y recaudo de pruebas, y también pueden presentar alegatos de conclusión.

⁶³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁴ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁶⁵ M.P. María Victoria Calle Correa.

Por su parte, en la sentencia C-124 de 2011⁶⁶ se declaró la exequibilidad de la disposición que estableció la improcedencia de las objeciones al dictamen pericial en el marco de los procesos verbales, sobre la base de que las oposiciones a este instrumento se pueden canalizar a través de distintas vías, como la solicitud de aclaración o complementación, y de que, como esta medida se enmarca dentro de un proceso oral que se surte por audiencias, existen múltiples escenarios en los que se puede cuestionar los fundamentos, el contenido y el alcance de este tipo de pruebas.

Esta misma base decisional se encuentra en las sentencias C-319 de 2013⁶⁷, C-610 de 2012⁶⁸, C-1232 de 2005⁶⁹, C-670 de 2004⁷⁰, C-1104 de 2001⁷¹ y C-337 de 2016⁷².

A la inversa, cuando la Corte encuentra que la simplificación del trámite judicial envuelve la anulación del derecho en función del cual fue instituida la garantía o el mecanismo procesal, ha declarado la inexecutable de la respectiva disposición.

En la sentencia C-863 de 2012⁷³, por ejemplo, esta corporación declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones que habilitaban a los notarios para recibir declaraciones extra proceso con fines judiciales, sobre la base de que, aunque la medida contribuía a aligerar y disminuir las cargas del aparato jurisdiccional, la norma terminaba por entregar funciones netamente judiciales a entes notariales, y que lo anterior podía no solo generar la vulneración del derecho al debido proceso de las partes involucradas, sino también anular el principio de inmediación que debe irradiar los procesos judiciales. Entre otras cosas, la Corte llamó la atención sobre las potestades que la disposición confería a los notarios, como la de poder practicar inspecciones judiciales, incluso sobre personas, en las que prevalecen las impresiones y los criterios personales, la de decretar medidas correccionales a los testigos que se rehúsan a prestar juramento o a declarar, la de ordenar la conducción forzada con intervención de la policía de los testigos, la de imponer multas a quienes obstaculicen la práctica

⁶⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁷ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶⁹ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁷⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷¹ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷² M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

⁷³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

de una inspección, la de decidir sobre la tacha de testigos por la inhabilidad para testimoniar, la de valorar las excusas presentadas por el testigo para no comparecer a las citaciones, la de limitar el número de testimonios, o la de resolver sobre la recusaciones de los peritos, entre otras cosas.

Con este mismo enfoque, en la sentencia C-425 de 2015⁷⁴ la Corte concluyó que el mecanismo de la consulta en materia laboral, que en principio se circunscribió a las sentencias de primera instancia adversas al trabajador para descongestionar la jurisdicción laboral, debía hacerse extensivo a las sentencias de única instancia adversas al trabajador, teniendo en cuenta que este dispositivo se encontraba indisolublemente ligado al derecho de defensa, y que, en el caso de los trabajadores, no podía ser asimilado o sustituido por el recurso de apelación, por lo que su supresión implicaba la anulación del derecho de defensa, y de los derechos sustantivos subyacentes a los reclamos en materia laboral.

5.3.2. Por otro lado, en cuanto al segundo de estos criterios, este tribunal ha entendido que, en general, el legislador se encuentra facultado para establecer medidas procesales adversas, o incluso medidas de orden sancionatorio en contra de los sujetos que intervienen en los trámites judiciales, pero en tanto estas guarden correspondencia con la naturaleza y con la magnitud de la actividad procesal de dicho sujeto.

En la sentencia C-337 de 2016⁷⁵, por ejemplo, la Corte declaró la exequibilidad de la norma en la que se establecía que, en el marco de los procedimientos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, si el fallo de primera instancia es condenatorio y se interpone el recurso de apelación, pero el apelante no asiste a la audiencia de conciliación, se debe declarar desierto el respectivo recurso. La decisión se adoptó sobre la base de que la medida contribuía eficazmente a aligerar la carga de los tribunales que actúan como jueces de segunda instancia, y que, en cualquier caso, esta perjudicaba a quien actúa negligentemente.

Bajo este mismo criterio, en las sentencias C-203 de 2011⁷⁶ y C-492 de 2016⁷⁷, la Corte declaró la inexecutable de la norma que, con el propósito de descongestionar la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia aliviando sus

⁷⁴ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷⁶ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁷⁷ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

cargas en la tramitación de los recursos de casación, dispuso la imposición de multas en contra de los apoderados judiciales que, luego de presentar este recurso, radican la demanda pero esta no reúne los requisitos legales, o no radican la demanda en el plazo legal. En el primero de estos fallos la Corte concluyó que la medida correccional por la presentación de una demanda que no cumple la totalidad de los requisitos legales resultaba abiertamente inconsistente con el juicio de reproche que se puede efectuar en contra del apoderado judicial, máxime cuando en esta hipótesis no se evidencia temeridad o mala fe, y cuando la conclusión sobre el incumplimiento de las exigencias legales depende de juicios de valor. Por su parte, en la sentencia C-492 de 2016 la Corte concluyó que la decisión del legislador de sancionar al apoderado que opta por no presentar demanda de casación impedía el ejercicio del desistimiento tácito, y que, en general, *“provoca una restricción desproporcionada en los derechos a la igualdad y al debido proceso, así como en el acceso a la justicia, sin que por otro lado esta limitación pueda ampararse en la contribución de la medida a la descongestión judicial”*.

5.4. De esta manera, el análisis de las medidas que regulan la estructura y el funcionamiento de los procesos judiciales con el propósito de garantizar la consecución de un plazo razonable y la descongestión en el sistema judicial, debe tener en cuenta las siguientes variables: (i) primero, el control constitucional debe partir del reconocimiento de las potestades con las que cuenta el legislador para diseñar los mecanismos encaminados a materializar los principios de economía y celeridad en el marco de los procesos judiciales, y de su comprensión a partir de la propia lógica y de los propósitos asignados por el Congreso a estas mecanismos; (ii) esta aproximación debe ser confrontada con un análisis prospectivo de la disposición legal, orientado a identificar y evaluar sus efectos directos e indirectos en el proceso judicial objeto de la regulación, en el despacho o corporación que los tiene a su cargo, y en el sistema judicial en su conjunto; a la luz de esta pauta, las medidas que disponen directamente la simplificación de los trámites que se surten en la Rama Judicial, en principio resultan compatibles con los principios de economía y celeridad y con el derecho a un plazo razonable, mientras que las medidas que condicionan el acceso a los instrumentos del sistema al cumplimiento de un cargo, o las de tipo sancionatorio, exigen un análisis exhaustivo e integral; (iii) finalmente, para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones legales que al promover la celeridad en los procesos judiciales podrían poner en peligro el derecho al debido proceso o el derecho de acceso a la justicia, se tienen en cuenta dos pautas básicas: primero, en el marco de un ejercicio de ponderación, se debe confrontar la contribución de la medida legislativa a la materialización del

derecho al plazo razonable de los procesos y a la descongestión de la Rama Judicial, con el sacrificio *iusfundamental* generado por la medida; y segundo, debe establecerse si las normas legales que limitan las garantías procesales preservan el sustrato del derecho subyacente, y si las medidas restrictivas, correccionales o sancionatorias que se imponen en el marco del proceso judicial para racionalizar el acceso a los instrumentos del sistema, resultan consistentes con el comportamiento procesal del sujeto afectado.

6. La validez de la nulidad automática de las actuaciones procesales extemporáneas

Teniendo en cuenta los criterios anteriores, pasa la Sala a evaluar la validez de la expresión “de pleno derecho” contenida en el inciso 6 del artículo 121 del CGP, así como del inciso 8 de este mismo artículo.

6.1. Según se indicó anteriormente, el artículo 121 del CGP determinó que, en primera instancia, los procesos judiciales deben concluir en un año contado a partir del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, o excepcionalmente hasta en un año y medio, cuando se haya prorrogado el plazo mediante auto debidamente motivado; y que, en segunda instancia, deben concluir en un plazo de hasta seis meses, contado desde la recepción del expediente en la secretaría del juzgado o tribunal. Asimismo, el precepto legal estableció que una vez vencidos los términos anteriores sin haberse dictado la providencia que pone fin a la primera instancia, el funcionario judicial pierde automáticamente la competencia sobre el caso, debiendo remitir el expediente al juez o magistrado que le sigue en turno, e informar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y que todas las actuaciones adelantadas por fuera de estos términos, son nulas de pleno derecho.

Corresponde a la Corte Constitucional determinar si el hecho de que esta nulidad opere de pleno derecho, desconoce los principios con arreglo a los cuales se estructura la función jurisdiccional, y, en particular, los derechos a la resolución oportuna de las controversias judiciales, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, así como la prevalencia del derecho sustancial.

A juicio de la Sala, la medida legislativa es incompatible con la Carta Política, ya que, primero, no solo no contribuye eficazmente a la materialización del derecho a una justicia oportuna, sino que constituye un obstáculo para la consecución de este objetivo, y, segundo, porque la norma comporta una

disminución de las garantías asociadas al derecho al debido proceso y al derecho a una justicia material, al compeler a los jueces resolver los trámites a su cargo dentro de los plazos legales, incluso si ello implica cercenar los derechos de las partes o afectar el desenvolvimiento natural de los mismos, y al dar lugar al traslado de las controversias a operadores de justicia que carecen de las condiciones y de los elementos de juicio para adoptar una decisión apropiada.

A continuación se desarrollan estos dos argumentos.

6.2. Desde la perspectiva del *derecho a una solución oportuna de las controversias judiciales*, la Sala estima que la disposición no sólo no tiene la potencialidad de contribuir positivamente a este propósito, sino que, además, se opone abierta a la consecución de este objetivo.

6.2.1. 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.

Así entendida la figura de la nulidad de pleno derecho, resulta claro que esta se aparta del régimen general de las nulidades establecido en los artículos 132 y subsiguientes del CGP, régimen que fue concebido no solo para asegurar el debido proceso, sino también, y fundamentalmente, para promover la celeridad en los trámites judiciales y la oportunidad en la resolución de las controversias que se surten en la administración de justicia, ordenando al juez sanear las irregularidades en cada etapa procesal, prohibiendo a las partes alegarlas extemporáneamente, permitiendo subsanar la nulidad cuando el acto viciado cumple su finalidad y no contraviene el derecho de defensa de las partes, y convalidando las actuaciones adelantadas por los operadores de justicia antes de que sea declarada la falta de jurisdicción o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo.

Desde este punto de vista, resulta cuestionable que a través de la figura de la nulidad de pleno derecho se haya pretendido promover la celeridad en los procesos y la descongestión en el sistema judicial, cuando, precisamente, aquella figura se aparta de un régimen concebido específicamente para promover la celeridad en la justicia, y que, según este mismo tribunal, constituye una herramienta de primer orden para la consecución de este

objetivo.

En efecto, según se acaba de indicar, el CGP estableció, entre otras cosas, que en cada etapa del proceso el juez debe corregir o sanear los vicios que puedan dar lugar a la nulidad, de modo que, en general, no pueden ser alegados en las etapas subsiguientes (art. 132), la subsanabilidad y la taxatividad de las nulidades (arts. 133 y 135), la prohibición de ser alegadas por quien da lugar al hecho que las origina o por quien actúa en el proceso si proponer la nulidad después de ocurrida la causal (art. 135), y la validez de las actuaciones realizadas antes de la declaración de la falta de jurisdicción o de competencia por el factor funcional o subjetivo, con excepción de la sentencia, y de las actuaciones anteriores al motivo que dio lugar a la nulidad (art. 136).

Precisamente, en la Exposición de Motivos al proyecto de CGP se argumentó que la nueva legislación procesal debía tener como uno de sus ejes fundamentales la prontitud en la justicia y la duración razonable de los procesos, y que el régimen de nulidades constituía una de las principales herramientas para la realización de este propósito. Según se advirtió, *“el Código General del Proceso garantiza una verdadera tutela efectiva de los derechos. Este Código persigue que los procesos tengan una duración razonable, sin detrimento de las garantías de los justiciables. Pero no se trata de acelerar por la rapidez mismas, sino de lograr una cercanía real entre la incoación de la demanda y la sentencia que permite evitar el lógico desgano la razonable pérdida de la confianza de los ciudadanos en su órgano judicial. Como la justicia tardía no es verdadera justicia (...) el nuevo Código (...) evita las nulidades innecesarias, permitiendo que en cada etapa del proceso exista un saneamiento de los vicios no alegados, lo que genera la imposibilidad de alegar estos hechos como causal de nulidad en etapa posterior del proceso. Se consagran medidas de saneamiento, para que el justiciable tenga la seguridad que el proceso donde se involucra terminará con sentencia que resuelva el asunto y no con una gran frustración: la sentencia inhibitoria o la declaratoria de nulidad de lo actuado. Esto contradice la aptitud y disponibilidad abarcadora que debe tener la jurisdicción para resolver, de una vez por todas, el asunto sometido a ella”*⁷⁸.

Acogiendo esta línea de análisis, en la sentencia C-537 de 2016⁷⁹, este tribunal declaró la exequibilidad de los preceptos anteriores, cuya validez fue puesta en duda con el argumento de que la subsanabilidad de las nulidades y la convalidación de actuaciones realizadas por quienes carecen de la competencia,

⁷⁸ Gaceta 119 de 2011 de la Cámara de Representantes.

⁷⁹ M.P. Alejandro Linares Cantillo.

constituía una amenaza al derecho al debido proceso. La Corte concluyó que este régimen flexible de las nulidades no sólo no vulneraba el referido derecho, sino que, además constituía un instrumento de gran envergadura y con gran potencial para promover la celeridad en los trámites que se adelantan en la administración de justicia: *“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. 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.”*

De este modo, la figura de la nulidad de pleno de las actuaciones realizadas por el juez que ha perdido la competencia por el vencimiento de los plazos establecidos en el artículo 121 del CGP, se sustrae del régimen general de las nulidades. Y como este fue estructurado en función del deber de garantizar la oportunidad en la resolución de las controversias que se someten al sistema judicial, la medida legislativa ocasiona una pérdida sustantiva en términos de este imperativo constitucional.

6.2.2. En segundo lugar, 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.

Por el contrario, la calificación de nulidad de las actuaciones realizadas con posterioridad al vencimiento de los plazos legales como “de pleno derecho”, implica que deben materializarse las consecuencias inherentes a la pérdida de la competencia y a la nulidad, las cuales, por sí solas, posponen la resolución del caso. De ordinario, en cambio, las medidas adoptadas por el legislador para garantizar una justicia oportuna se orientan a simplificar el trámite judicial, mediante la eliminación de una instancia que se considera innecesaria para la resolución de la controversia, la reducción de los plazos procesales, o la imposición de determinadas cargas para la activación del aparato jurisdiccional. En contraste, en esta oportunidad la medida, en sí misma considerada, exige la realización de nuevas actuaciones procesales y pospone la solución del caso.

Existen al menos cuatro factores que provocan directamente la dilación del proceso:

- De una parte, aunque la calificación “de pleno derecho” parecería sugerir que la nulidad opera automáticamente y sin necesidad de declaración judicial, en realidad abre un nuevo debate sobre la validez de las decisiones y de las actuaciones adelantadas por el juez que ha perdido la competencia, pero que, pese a lo anterior, ha dado continuidad al trámite judicial. De hecho, en la hipótesis planteada en el inciso 6 del artículo 121 CGP, el juez ha decidido mantener el conocimiento del caso y seguir adelante el trámite, por lo que, necesariamente, para esta hipótesis fáctica se requiere, al menos, que una de las partes solicite o reclame la declaración de nulidad, y que el juez resuelva requerimiento.

Ello implica, por ejemplo, que una de las partes debe controvertir el auto o la sentencia que se dictó por fuera de los plazos legales, primero ante el mismo juez, y posteriormente ante su superior jerárquico. Los debates no concluyen este punto, pues, tal como ha evidenciado la Corte Constitucional, en diferentes ocasiones las partes inconformes con la decisión del juez de instancia acuden a la acción de tutela para solicitar la nulidad extemporánea.

Precisamente, las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional a las que se aludió en los acápites precedentes, se produjeron en el contexto de la acción de tutela, cuando las partes inconformes con la decisión de los jueces de instancia de no invalidar las sentencias proferidas extemporáneamente, decidieron controvertir la respectiva providencia a

través del amparo constitucional. En la sentencia STC8849-2018⁸⁰, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia estudió el proceso que se surtió en el juzgado tercero civil del circuito de Cali, y respecto del cual, el accionante solicitó en memorial radicado el 10 de octubre de 2017, la anulación de las actuaciones adelantadas desde el día 5 de julio de 2017, solicitud que, a su turno, fue negada los días 25 de octubre y 4 de diciembre del mismo año, y posteriormente el 5 de febrero de 2018. Por su parte, la decisión fue controvertida en sede de tutela, y resuelta el 11 de julio de 2018. Como puede advertirse, este nuevo debate, accesorio al litigio sustantivo de base, tuvo una duración de un año.

Asimismo, en la sentencia T-341 de 2018 se evaluó el proceso que se surtió en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Fusagasugá, y en el marco del cual se profirió sentencia el día 27 de abril de 2017, controvertida por una de las partes por haber sido adoptada después del vencimiento del plazo legal determinado en el artículo 121 del CGP. Los recursos en contra de la providencia fueron resueltos el día 24 de mayo de 2017. Una vez interpuesta la acción de tutela, y resuelta en primera y segunda instancia, la sentencia de la Corte Constitucional fue proferida el 24 de agosto de 2018. En esta oportunidad el debate adjetivo al litigio de base tuvo una duración de un año y medio.

Resulta claro, entonces, que la nulidad de pleno de las actuaciones surtidas con posterioridad a la pérdida automática de la competencia, impone por sí sola la apertura de nuevos debates autónomos, diferentes a la controversia de base que le dio origen, que posponen la conclusión del litigio por el cual se acude al sistema judicial.

- Una vez sorteada la tardanza anterior, el proceso debe ser reasignado a otro operador de justicia para que este asuma el conocimiento del caso, y adelante nuevamente las actuaciones declaradas nulas. Es decir, la calificación que hace el legislador de las nulidades, en el sentido de que operan “de pleno derecho”, implica que las actuaciones adelantadas por el juez que ha perdido la competencia deben anularse, y, por ende, repetirse. Si, por ejemplo, se practicaron pruebas periciales o inspecciones judiciales

⁸⁰ Sentencia correspondiente al proceso 76001-22-03-000-2018-00070-01, M.P. Arnoldo Quiroz Monsalvo, del 11 de julio de 2018. Documento disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Resumen+Ejecutivo+-+Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/5aed54bb-0816-4328-abb7-2681303d441b>. Último acceso: 24 de julio de 2019.

de manera regular y con sujeción al derecho de defensa, están deben repetirse. Y si el juez profirió sentencia, el nuevo operador de justicia debe elaborar un nuevo fallo, con todo lo que ello implica. En algunos casos, además, el traslado de procesos abre nuevos debates cuando, por ejemplo, los operadores de justicia se declaran incompetentes y se configura un conflicto negativo de competencia que debe ser resuelto por otras instancias, sin contar con todas las dificultades logísticas y operativas que implica el traslado de expedientes.

Precisamente, el Colegio de Jueces y Fiscales del Distrito de Bucaramanga enunció algunos casos en los que, una vez proferido el fallo de primera instancia por fuera de los plazos del artículo 121 del CGP, la parte vencida en juicio solicitó la anulación de la sentencia, petición esta que de haberse acogido, hubiera implicado no solo invalidar la providencia judicial, sino trasladar el caso a otro juzgado y esperar a que este falle nuevamente, lo cual, en modo alguno, favorece la prontitud en el aparato jurisdiccional.

- La reasignación del proceso y la duplicación de las actuaciones y decisiones declaradas nulas se enfrenta a otra dificultad, ya que, aunque según el artículo 121 del CGP el nuevo juez debe fallar el caso en los seis meses siguientes, este nuevo operador de justicia debe hacerlo manteniendo a su cargo los demás procesos que sí están sujetos a la amenaza de la pérdida automática de la competencia, así como las demás acciones constitucionales que deben ser resueltas de manera preferente. Así pues, como el precepto demandado no contempla la figura de la pérdida automática de la competencia para los casos que han sido reasignados, es probable que estos no tengan un trato preferencial, y que, por tanto, no sean fallados oportunamente.

6.2.3. En tercer lugar, desde la perspectiva del sistema judicial, la figura de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones posteriores a la pérdida de la competencia tampoco contribuye a la descongestión de la Rama Judicial, y, por el contrario, parece provocar el efecto contrario. La aparición de nuevos debates y controversias asociadas a la validez de las actuaciones adelantadas por el juez que ha perdido la competencia, debates que incluso pueden adelantarse en el escenario de la acción de tutela, el traslado permanente de expedientes y procesos entre los despachos homólogos, la duplicación de actuaciones declaradas nulas por la razón de la extemporaneidad y las asimetrías en las cargas de trabajo originadas en la reasignación de procesos, terminan por ralentizar el funcionamiento de la Rama Judicial.

Según se documentó dentro del proceso correspondiente al expediente D-13072 que se surtió en este tribunal, el Juzgado 49 Civil del Circuito de Bogotá recibió, en un solo día, 450 procesos por parte del Juzgado 48 Civil del Circuito de esta misma ciudad en el mes de agosto de 2018, *“por la presunta pérdida de competencia en los términos a que alude el artículo 121 del Código General del Proceso”*, y teniendo en cuenta que de mantenerse la competencia, las providencias y demás actuaciones serían consideradas de nulas de pleno derecho. Para hacer frente a esta coyuntura, el primero de estos juzgados optó por suspender todas las audiencias programadas por más de una semana, así como la elaboración de actas secretariales, firma y elaboración de oficios, entradas al despacho, y demás actuaciones procesales. Una vez analizada la situación por este despacho, el juez decidió no avocar conocimiento de los procesos, y envió los procesos a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, argumentando que los casos no se encontraban sujetos al CGP, y por tanto a la figura de la pérdida automática de la competencia y a la nulidad de pleno derecho, y que, en todo caso los vicios alegados eran subsanables. De este modo, se abrió un nuevo litigio para establecer el operador de justicia que debía asumir el conocimiento de los 450 procesos. Y, en la medida en que el Juzgado 49 Civil del Circuito tenía en su inventario 953 procesos cuando le fueron trasladados los 450 provenientes del Juzgado 48 Civil del Circuito, resulta poco factible que el juez hubiere podido evaluar todos los litigios dentro de los plazos legales, máxime cuando el promedio mensual de egresos de unidad jurisdiccional era de 25 procesos mensuales, nivel de productividad con el cual, con una dedicación exclusiva, sólo hubiera podido evacuar 150 de los casos reasignados en los meses siguientes, suponiendo que deja de lado las acciones constitucionales y los procesos que tenía originalmente, sujetos también a la figura de la pérdida de la competencia y a la de la nulidad de pleno de derecho.

6.2.4. La Sala no desconoce que esta nulidad de pleno derecho apunta a tener un efecto preventivo, teniendo en cuenta la severidad de las consecuencias de esta figura, tanto en el proceso como tal, como en la calificación de los operadores de justicia que tienen a su cargo el respectivo proceso. Desde este punto de vista, podría pensarse que, aunque la figura en sí misma considerada no simplifica el trámite judicial, y por el contrario lo torna más complejo y pospone su terminación, sí podría invitar al juez y a las propias partes para que actúen diligentemente, y que, por tanto, persigue un efecto persuasivo.

Sin embargo, y tal como explicaron varios intervinientes, la consecución de este

objetivo requiere de una serie de condiciones que van más allá de la diligencia del operador de justicia, especialmente de orden institucional, que, en el actual contexto, no parecen estar dadas. Estas condiciones se relacionan, por un lado, con la estructura y el funcionamiento del sistema judicial, y por otro, con el devenir y la dinámica natural de los procesos que se surten en la administración de justicia, tal como se explica a continuación.

6.2.4.1. Primero, según explicaron diversos intervinientes, la oportunidad de las sentencias, especialmente en el escenario de la oralidad, depende en buena medida

de la organización y el funcionamiento del sistema judicial en su conjunto: de una oferta de servicios consistente con la demanda, de la implementación de modelos de gestión que garanticen la eficiencia en la función jurisdiccional, y de la infraestructura y los soportes tecnológicos y humanos adecuados y suficientes.

En este marco, existen dos variables de particular relevancia: la asignación de una carga razonable de trabajo a los operadores de justicia, y la evacuación previa de los procesos escriturales. De hecho, en función de esta consideración, el propio legislador pospuso la entrada en vigencia del Código General del Proceso, y la condicionó a que se evacuaran los procesos escriturales en la justicia ordinaria, a efectos de que el ingreso del nuevo modelo procesal no se tradujera en una nueva fuente de congestión. Por ello, el artículo 620 de dicho código determinó, entre otras cosas, que la nueva legislación entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2014 de manera gradual, *“en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se dispongan de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país”*.

Pese a que la oportunidad de la justicia depende de la asignación de una carga razonable de trabajo que haga posible la realización de todas las audiencias previstas en la legislación en los términos legales, con presencia personal del juez como director del proceso, la administración de justicia enfrenta grandes retos en este frente. Según ha explicado el Consejo Superior de la Judicatura, la demanda de justicia se ha incrementado en términos exponenciales, en unos niveles muy superiores al incremento en la oferta de servicios, lo que se traduce

en que los jueces deben asumir progresivamente mayor número de casos que no pueden evacuar dentro de los plazos legales. Según esta entidad, entre 1993 y el año 2018, la oferta de servicios judiciales ha aumentado en un 38%, mientras que la demanda ha crecido en un 264%. Así, mientras en el año 1993 ingresaron 748.063 procesos, en el año 2018 ingresaron 2.723.771; por su parte, mientras para el año 1993 existían 3.945 despachos judiciales permanentes, en el año 2018 existían 5.444, lo que evidencia que no existe un paralelismo entre la oferta y la demanda en justicia, y que las asimetrías son cada vez más pronunciadas⁸¹.

Aunque el rendimiento de los despachos judiciales se ha incrementado a lo largo del tiempo, pues mientras para el año 1993 la tasa diaria de evacuación por despacho era de 0.6 casos, mientras que hoy se sitúa en 1.8, este incremento en el rendimiento ha resultado insuficiente para hacer frente al crecimiento sostenido de la demanda⁸².

En este escenario, la asignación de procesos a los despachos judiciales excede los cálculos que de carga razonable de trabajo que permitiría cumplir los plazos establecidos en el artículo 121 del CGP, esto es, de un año para la primera instancia, o excepcionalmente de seis meses más, y de seis meses para la segunda instancia. Según explicó Corjusticia en su intervención, la determinación de los plazos anteriores se efectuó a partir de los cálculos que realizó el Banco Mundial, entidad según la cual, para que ello fuere posible, los despachos judiciales deberían haberse liberado previamente de los procesos escriturales y dedicarse exclusivamente a los procesos orales, y deberían tener una carga de trabajo razonable que depende del tipo de trámites y de controversias que deben resolver.

Estas condiciones no parecen estar garantizadas. Según el Consejo Superior de la Judicatura, aunque en la mayor parte de especialidades se ha adoptado el esquema de la oralidad, aún existe un rezago significativo en los procesos escriturales que conforman el inventario final de procesos⁸³. De hecho, para el

⁸¹ Resumen ejecutivo del Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República, año 2018. Documento disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Resumen+Ejecutivo+-+Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/5aed54bb-0816-4328-abb7-2681303d441b>. Último acceso: 24 de julio de 2019.

⁸² Resumen ejecutivo del Informe del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República, año 2018.

⁸³ Según el Consejo Superior de la Judicatura, “a pesar de haber adoptado el esquema de la oralidad en la mayoría de las especialidades, se evidencia aún un rezago de procesos escriturales que conforman el inventario final de los despachos de las jurisdicciones y especialidades que hicieron tránsito a la oralidad, lo que implica

año 2018 en la jurisdicción civil existían 96.859 procesos escriturales en el inventario de la jurisdicción. Aún más, es precisamente la jurisdicción civil la que concentra la mayor parte de procesos escriturales, que para este mismo año equivalía al 31% de todos los existentes en el país. En las demás jurisdicciones esta proporción varía: en la laboral equivale al 18%, en la administrativa al 8%, en la disciplinaria al 14% y en los jueces promiscuos al 20%.⁸⁴ Lo anterior, con el agravante de que en la justicia ordinaria existen despachos en los que se tramitan simultáneamente procesos escriturales y procesos que se rigen por el sistema de la oralidad, lo que claramente dificulta la evacuación oportuna de estos últimos.

Además, la justicia civil no sólo debe adelantar los procesos escriturales mencionados, sino que también debe asumir simultáneamente las cargas para tramitar las acciones constitucionales, y, en particular, las provenientes de la acción de tutela, que tiene un peso cada vez más significativo dentro del sistema judicial, y que, además, deben ser resuelta de manera preferente, y en unos términos perentorios. Según el Consejo Superior de la Judicatura, entre 1997 y 2018 el número de acciones de tutela se ha incrementado en un 1.800%, pasando de 42.452 acciones en 1997 a 757.983 en 2018. Además, según esta misma entidad, el amparo constitucional tiene una participación creciente en la demanda total de servicios judiciales: así, mientras para el año 1997 estas acciones representaban el 3% de la demanda, en el año 2000 pasaron al 14%, en el 2008 al 22%, y en el año 2018 al 28%⁸⁵.

El resultado de todo lo anterior es que la asignación de cargos a los despachos judiciales no parece favorecer la evaluación oportuna de los procesos. Aunque no existe un consenso sobre lo que constituye una carga razonable de trabajo, pues esto depende de una variedad de factores difíciles de identificar y cuantificar, y aunque existe una amplia y profunda controversia en este frente, lo que sí parece plausible, es que, hoy en día, la asignación promedio de casos

esfuerzos adicionales para terminar con el rezago de procesos en civil, de Ley 600 de 2000 en lo penal o del antiguo Código Contencioso Administrativo en el inmediato futuro". Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República*, 2018. Documento disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/6a849034-ebc4-438c-af14-e2a18960f1f5>. Último acceso: 25 de julio de 2019.

⁸⁴ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República*, 2018, p. 26. Documento disponible en

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/6a849034-ebc4-438c-af14-e2a18960f1f5>. Último acceso: 25 de julio de 2019.

⁸⁵ Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República*, 2018, p. 47. Documento disponible en

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+de+la+Rep%C3%BAblica+2018.pdf/6a849034-ebc4-438c-af14-e2a18960f1f5>. Último acceso: 25 de julio de 2019.

a los despachos en la justicia civil y de familia excede su capacidad de respuesta.

Según informó Corjusticia, en los estudios que precedieron a la elaboración del Código General del Proceso se concluyó que para poder finalizar los procesos orales y por audiencias en el plazo un año en la primera instancia, y en el plazo de seis meses en la segunda instancia, se debía respetar rigurosamente la carga razonable de trabajo en cada despacho, la cual se estimó para jueces civiles municipales en 679 al año, para jueces civiles del circuito en 342 y para jueces de familia en 478. Los índices de “Capacidad Máxima de Respuesta” que establece anualmente el Consejo Superior de la Judicatura parecen sugerir que la asignación de procesos a cada despacho no es consistente con el ideal de carga razonable, ya que esta “Capacidad Máxima de Respuesta” se calcula promediando *“los egresos del 10% de los despachos de cada jurisdicción, especialidad o sección y categoría, que corresponde a los que registran mayores egresos dentro del período, excluyendo los datos externos que distorsionan el cálculo efectuado”*. Según el Acuerdo PCSJA19-11199 del Consejo Superior de la Judicatura, la CMR para los juzgados civiles del circuito es de 802, para los juzgados de familia 1.000 y para los jueces civiles municipales 1.412⁸⁶.

De este modo, las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura sugieren que la congestión en el sistema judicial deriva de situaciones con un alto nivel de complejidad, y que rebasan por mucho la sola diligencia o la buena disposición de los funcionarios judiciales. Para el primer trimestre del año 2019, por ejemplo, los juzgados civiles del circuito de Bogotá tuvieron en promedio un ingreso efectivo mensual de 77 procesos civiles, y un egreso efectivo mensual de 54 procesos civiles, además de 41 ingresos y 25 egresos mensuales de acciones constitucionales. Para los jueces civiles municipales de Bogotá, los ingresos de acciones ordinarias se situaron en 144, y los ingresos en 90, y los de acciones constitucionales en 188 ingresos, y 65 egresos.

En este complejo escenario, no parece verosímil la tesis de que la oralidad por sí sola conlleva a una descongestión del sistema judicial, cuando, desde la pura perspectiva matemática, una carga de trabajo desproporcionada impide a los jueces adelantar personalmente todas las audiencias que exige la legislación para los diferentes procesos civiles, ni siquiera en condiciones ideales en las que estas no se suspenden y las partes asisten puntualmente sin presentar excusas.

⁸⁶ Documento disponible en:

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2314946/22195426/CIRCULAR+CSJCUC19-18.pdf/ef431812-8773-4429-9105-2d79b1716dcf>. Último acceso: 25 de julio de 2019.

De hecho, se ha llegado a pronosticar una mayor congestión judicial con la implementación plena de la oralidad, teniendo en cuenta que los litigios deben ser sustanciados en su mayor parte, y resueltos en su totalidad, en audiencia, con presencia física del juez. Y dada las limitaciones en términos de tiempo de los funcionarios judiciales, y en la disponibilidad de infraestructura, resulta altamente probable dicha implementación se traduzca en una disminución en la tasa de evacuaciones.

Y, aunque el cumplimiento de los plazos procesales no solo depende de la existencia de una oferta de servicios consistente con la demanda efectiva de tales servicios, frente el cual es claro que existen un déficit evidente, sino también de otros factores como la implementación de modelos de gestión que promuevan la efectividad en la labor jurisdiccional y la provisión de herramientas y soportes tecnológicos y humanos a la función judicial, los informes del Consejo Superior de la Judicatura indican que para el propósito de la descongestión, se ha priorizado la herramienta de la creación de despachos de descongestión y la creación de despachos permanentes.⁸⁷

6.2.4.2. Por otro lado, la solución oportuna de los procesos depende de la naturaleza de la controversia y de las dinámicas procesales que se surten dentro de la misma. Según se explicó en la sentencia T-341 de 2018⁸⁸, la determinación del plazo razonable debe tener en cuenta la complejidad del caso, la conducta procesal de las partes, la valoración global del procedimiento, y los intereses que se debaten en el proceso, variables estas que no son directa ni plenamente controlables por los jueces. La necesidad de practicar inspecciones judiciales por fuera de la jurisdicción o de ordenar la práctica pruebas periciales que revisten en un alto nivel de complejidad, la inasistencia justificada de las partes a algunas de las audiencias, la existencia de controversias que involucran

⁸⁷ En este sentido, desde diferentes frentes se han formulado algunas críticas a las políticas de descongestión adelantadas por el Consejo Superior de la Judicatura, en el sentido de que al concentrarse en el aumento de la oferta de servicios judiciales “*serán insuficientes para acabar con la congestión del sistema judicial colombiano de no ir reforzados con otras como la implementación del litigio en línea, a través del uso del expediente electrónico, tal cual lo han propuesto en España, o que se repliquen experiencias que han sido de gran utilidad en otras áreas y que ya están siendo estudiadas en nuestro país como la elaboración de modelos de gestión para la administración eficiente de justicia, los cuales parten de ejercicios pilotos como los iniciados (...) todos los que interactuamos en el marco de la jurisdicción debemos poner de nuestra parte para introducir mejoras gerenciales, culturales, tecnológicas y organizacionales que permitan a nuestra justicia enfrentar el colapso que eventualmente se avecina*”. Al respecto *cfr.* Ricardo Andrés Ricardo Ezqueda, “La política de descongestión judicial 2009-2014. Un costoso e ineficiente esfuerzo”, en *Revista de Derecho Público*, No. 35, enero a junio de 2016. Documento disponible en: https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub565.pdf. Último acceso: 26 de julio de 2019.

⁸⁸ M.P. Carlos Bernal Pulido.

debates técnicos de alto nivel, la presentación de recursos de reposición y apelación en contra los autos que se decretan a lo largo del trámite, por ejemplo, son circunstancias que inevitablemente conducen a dilatar los procesos, y que no pueden ser soslayadas por los jueces, incluso ejerciendo las potestades correccionales y de ordenación del proceso que le otorga la legislación procesal.

En un escenario como este, la imposición de un plazo cerrado tras el cual ocurre forzosamente la pérdida de la competencia, así como la nulidad automática de las actuaciones procesales adelantadas por el juez, desconociendo que el vencimiento de este plazo es el resultado de estos factores procesales que no pueden ser controlados enteramente por los operadores de justicia, hace que la norma demandada carezca del efecto persuasivo con fundamento en el cual se diseñó la medida legislativa.

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 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.

6.3. Por otro lado, desde la perspectiva del *derecho a una justicia material y del derecho al debido proceso*, la nulidad de pleno derecho de las actuaciones adelantadas con posterioridad al vencimiento de los plazos legales, podría convertirse en una amenaza adicional.

La existencia de un plazo inexorable, tras el cual todas las actuaciones adelantadas por el juez que pierde la competencia se entienden nulas de pleno derecho, de suerte que deben ser repetidas por un nuevo operador de justicia, tampoco favorece los derechos de las partes.

Primero, ante la inminencia del vencimiento del plazo, el juez puede verse compelido a restringir todas las actuaciones que puedan implicar una tardanza en el proceso, así como a hacer un uso excesivo de los poderes correctivos, de ordenación y de instrucción que le confieren los artículos 43 y 44 del Código General del Proceso, en temas cruciales como el reconocimiento y la práctica de pruebas, la valoración de las excusas por la inasistencia a las audiencias, la determinación de la viabilidad de los recursos contra las providencias judiciales, entre otros. Igualmente, desde un punto sustantivo, la amenaza de la nulidad de pleno derecho de las actuaciones surtidas con posterioridad al vencimiento de los plazos procesales podría promover y dar lugar a decisiones apresuradas, no precedidas de un proceso analítico reflexivo, pausado y ponderado, como lo exigen las decisiones judiciales.

Y segundo, como tras la nulidad de pleno derecho de las actuaciones adelantadas por el juez que pierde la competencias, estas deben ser realizadas por otro operador jurídico al que se traslada la controversia jurídica, el resultado es que el proceso debe ser dirigido y resuelto por un funcionario que no se encuentra familiarizado con este, y que, en la mayoría de los casos, ni siquiera ha practicado personalmente las pruebas, ni ha participado en las fases estructurales del trámite judicial. Lo anterior, unido a que este funcionario tiene su propia carga de trabajo según el esquema regular de reparto establecido por el Consejo Superior de la Judicatura, hace que este modelo tampoco garantice una decisión judicial acompañada de los muchos elementos de juicio que normalmente requiere. Y como este funcionario tiene además su propia carga

de trabajo según el esquema regular de reparto establecido por el Consejo Superior de la Judicatura, la nueva controversia se convierte en un factor de distracción que, o viene a operar en contra de los demás procesos, o que afecta a este mismo.

Por último, y tal como lo pusieron en evidencia algunos intervinientes, la medida ha favorecido maniobras que podrían comprometer la lealtad procesal, como aquella, al parecer recurrente, de guardar silencio cuando vence el plazo legal, y únicamente alegar la nulidad cuando el juez mantiene el conocimiento del asunto y falla de manera adversa a una de las partes.

Así las cosas, la Corte coincide con los planteamientos que se han vertido por fuera de este proceso, en el sentido de que *“la norma sufre deficiencias desde su propia concepción, puesto que parece no haber previsto los efectos del traslado del proceso de un despacho a otro; situación que se torna particularmente riesgosa si se tiene en cuenta que el respeto del principio de inmediación resulta fundamental para el adecuado funcionamiento de un sistema procesal oral. También se resalta que la norma no contiene ninguna previsión frente a la eventualidad de que el funcionario al que le es remitido el expediente, no falle dentro de los seis meses posteriores a su recepción, vacío frente al cual podrían surgir dos interpretaciones: a) no procede ninguna sanción, en virtud del principio de legalidad; o b) vuelve a ser aplicable la remisión del expediente al siguiente juez o magistrado que sigue en turno a quien pierde competencia. Ambas posibilidades son indeseables, puesto que no solucionan la dilación en el trámite del proceso; el cual, de hecho, podría llegar a tener una duración indefinida. Por último, se considera que esta medida puede afectar a aquellos despachos que registren un buen rendimiento, al desequilibrar sus cargas (v.gr. en el caso en que un juzgado que registre altos egresos reciba múltiples casos por el bajo rendimiento de sus pares). Esta disposición es, pues, incompatible con la naturaleza y los objetivos del CPA (Art. 121 del Código General del Proceso”*.⁸⁹

6.4. En este orden de ideas, la Sala concluye que la calificación de pleno derecho de la nulidad de las actuaciones adelantadas por el juez que pierde la competencia por el vencimiento del término para concluir la respectiva instancia, vulnera el derecho a la resolución oportuna de las decisiones judiciales, el derecho de acceso a la administración de justicia, el derecho al debido proceso

⁸⁹ Corporación Excelencia en la Justicia, *Observatorio de Reforma a la Justicia. Reporte de Primer Monitoreo*. Documento disponible en: https://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/1-Reporte_Primer_Monitoreo.pdf. Último acceso: 25 de julio de 2019.

y la prevalencia del derecho sustancial. Por ello, la Corte declarará la inexecutable de la expresión “*de pleno derecho*” contenida en el inciso 6 del referido precepto legal.

6.5. Ahora bien, dado que la figura de la nulidad de pleno derecho se enmarca y hace parte de una regulación integral sobre la duración de los procesos establecida en el artículo 121 del CGP, y que además constituye una modalidad especial de nulidad dentro del régimen general establecido en la legislación procesal, resulta indispensable determinar la repercusión de la declaratoria de inexecutable de la expresión “*de pleno derecho*” en todo este complejo normativo.

En efecto, la expresión declarada inexecutable es un elemento del sistema de regulación temporal de los procesos consagrado en el artículo 121 del CGP. En este precepto se determina, entre otras cosas, lo siguiente: (i) la duración de los procesos que se rigen por el CGP en primera y única instancia y en la segunda instancia, de un año y seis meses respectivamente, sin perjuicio de la facultad del juez o magistrado para prorrogar por una sola vez este término, hasta por seis meses más (incisos 1 y 5 del artículo 121); (ii) la facultad de los jueces para ejercer los poderes de ordenación, instrucción, disciplinarios y correccionales para poder garantizar la observancia de los términos anteriores (inciso 7 del artículo 121); (iii) la pérdida automática de la competencia por el vencimiento del término anterior sin haberse dictado el fallo correspondiente, y la respectiva obligación del funcionario de informar de esta circunstancia al Consejo Superior de la Judicatura y de remitirlo al funcionario que le sigue en turno, quien cuenta con un plazo máximo de seis meses para expedir la providencia con la que concluye la instancia respectiva (inciso 2 del artículo 121); (iv) la nulidad de pleno derecho de las actuaciones posteriores a la pérdida de la competencia para emitir la sentencia (inciso 6 del artículo 121); (v) el vencimiento de los términos para fallar como criterio obligatorio de calificación de desempeño de los funcionarios judiciales.

A continuación se determina la repercusión que tiene la declaratoria de inexecutable en cada una de estas prescripciones.

- De una parte, la declaratoria no tienen ninguna repercusión en las reglas contenidas en los incisos 1 y 5, que establecen la duración de los procesos, pues lo que la Corte consideró contrario a la Carta Política es el hecho de que la nulidad de las actuaciones que se adelantan por el funcionario que perdió la competencia por no concluir la instancia oportunamente, opere de pleno

derecho, más no que el legislador haya fijado un límite temporal a los trámites que se surten en la Rama Judicial.

- Por la misma razón, la inconstitucionalidad decretada en este fallo tampoco incide en la habilitación otorgada en el inciso 7 del artículo 121 para hacer uso poderes de ordenación, instrucción, disciplinarios y correccionales para evitar la tardanza en los procesos, ya que la presente decisión versa exclusivamente sobre la figura de la nulidad de las actuaciones extemporáneas, y no sobre las potestades para evitar el vencimiento de los términos legales.

- Asimismo, la declaratoria de inexecutableidad tampoco repercute por sí sola en el sistema de calificación de los funcionarios judiciales dispuesto en el inciso 8 del artículo 121 del CGP, pues la eventual descalificación allí prevista deriva, no de la pérdida de la competencia ni de la nulidad de los actos procesales, sino del vencimiento del término legal previsto en la norma demandada.

- No obstante, como quiera que la declaratoria de inexecutableidad versa exclusivamente sobre la expresión “*de pleno derecho*”, pero mantiene la validez de la nulidad de las actuaciones adelantadas por los jueces por fuera del término legal, se debe precisar el alcance que tiene esta figura a la luz de la decisión judicial.

En efecto, en la comunidad jurídica se entendió que con la calificación de la nulidad como “*de pleno derecho*”, esta debía operar por ministerio de la ley y no necesariamente a solicitud de parte, y que además debía ser insubsanable, sustrayéndose, de este modo, del régimen general contemplado en la legislación civil. Con la declaratoria de inconstitucionalidad, la nulidad originada en la actuación extemporánea queda, al menos en principio, sujeta a las previsiones de los artículos 132 y subsiguientes de este mismo cuerpo normativo, en tanto ello sea compatible con la naturaleza de la figura prevista en la disposición demandada.

En este orden de ideas, deben hacerse las siguientes precisiones:

(i) Según el artículo 132 del CGP, el juez debe el deber de corregir y sanear los vicios que configuren nulidades al agotarse cada etapa del proceso, vicios que no pueden alegarse en las fases siguientes, salvo que se trate de hechos nuevos. Por su parte, según el artículo 135, esta no puede ser alegada por quien después de ocurrida la irregularidad, actúa en el proceso sin proponerla.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe entenderse que la pérdida de la competencia y la nulidad originada en este vicio debe ser alegada antes de proferirse la sentencia, esto es, cuando expiren los términos legales contemplados en el artículo 121 del CGP. Con ello se pone fin a la práctica denunciada en este proceso por algunos intervinientes, en la que las partes permiten el vencimiento del plazo legal y guardan silencio sobre la pérdida automática de la competencia, para luego alegar la nulidad del fallo que es adverso a una de ellas.

(ii) Por su parte, según el artículo 136 del CGP, la nulidad se entiende saneada cuando la parte que podía alegarla no lo hizo oportunamente o actuó sin proponerla, cuando quien podía alegarla la convalidó expresamente, y cuando a pesar del vicio, el acto procesal cumplió su finalidad y no violó el derecho de defensa. Al declararse la inexecutable de la expresión de “*de pleno derecho*”, la nulidad allí contemplada puede ser saneada en los términos anteriores. Por ello, si con posterioridad a la expiración de los términos para proferir sentencia se practicaron determinadas pruebas con sujeción a las reglas que garantizan el debido proceso, y en particular el derecho de defensa, tales actuaciones deben entenderse saneadas, al igual que si con posterioridad a dicho vencimiento, las partes intervienen en el trámite judicial sin alegar la nulidad de las actuaciones anteriores.

De esta manera, la Sala deberá integrar conformar la unidad normativa con resto del inciso 6 que regulan la figura de la nulidad de las actuaciones extemporáneas de los jueces, aclarando, primero, que la pérdida de la competencia y la nulidad consecencial a dicha pérdida, debe ser alegada antes de proferirse sentencia, y segundo, que la nulidad es saneable en los términos del artículo 136 del CGP.

- Por otro lado, como quiera que la nulidad contemplada en el artículo 121 del CGP se origina y tiene fundamento en la figura de la pérdida automática de la competencia prevista en el inciso 2 del mismo artículo 121 del CGP, se debe aclarar el alcance de este último a la luz del presente pronunciamiento judicial.

En efecto, en la medida en que la nulidad de las actuaciones procesales se sustenta en la pérdida automática de la competencia, la identidad de contenidos entre el inciso 1 y el inciso 6 del artículo 121 del CGP tiene como consecuencia que las razones por las que fue necesario declarar la inexecutable de la expresión “*de pleno derecho*” y condicionar el entendimiento de la figura de la nulidad, son las mismas por las que también se hace imperativo adecuar el alcance de la pérdida automática de la competencia.

Según se explicó en los acápites precedentes, la circunstancia de que el sólo vencimiento de los términos legales tuviese como consecuencia inexorable el traslado del respectivo proceso a otro operador de justicia, independientemente de la voluntad de las partes, del estado del trámite judicial y de las razones de la tardanza, genera una serie de traumatismos en el funcionamiento de los procesos y del sistema judicial en general. Estos traumatismos y disfuncionalidades, muchas veces de gran calado, provocan la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia y del derecho al debido proceso. En función de esta consideración, la Corte concluyó que la nulidad automática de las actuaciones procesales realizadas con posterioridad al fenecimiento de los términos legales era contraria a la Carta Política.

Dada la semejanza material entre el inciso 2 y el inciso 6 del artículo 121 del CGP, esta misma razón conduce inexorablemente a la conclusión de que, tal como se encuentra formulado el primero de estos preceptos, resulta vulneratorio de la Constitución Política, pues en razón de dicha regla, el solo vencimiento de los plazos legales genera la pérdida automática de la competencia del juez para sustanciar y para resolver el caso. Aunque con la salvedad hecha por este tribunal en relación con el inciso 6 no todas las actuaciones procesales efectuadas por este operador son nulas de pleno derecho, sí subsiste la regla según la cual el funcionario pierde la competencia para adelantar el trámite judicial, y esta circunstancia genera los mismos traumatismos que provoca la nulidad de pleno derecho.

Por este mismo motivo, y en función de la identidad de contenidos entre el inciso 2 y el inciso 6, de mantenerse el primero de estos en su formulación original se produciría una inconsistencia insalvable entre ambos preceptos que haría inoqua la presente decisión judicial. En efecto, en razón del presente pronunciamiento, la nulidad de las actuaciones extemporáneas ya no opera de pleno derecho, pero, en cambio, el inciso 2 del artículo 121 determina que, una vez expirado el término para concluir la primera o la segunda instancia sin haberse proferido la providencia respectiva, el juez pierde automáticamente la competencia sobre el proceso.

Según se explicó en los acápites precedentes, los traumatismos en el desarrollo de los procesos y en el funcionamiento del sistema judicial, derivan de entender que, una vez acaecido el plazo legal, inmediata e inexorablemente el juez pierde la facultad para seguir adelantándolo, incluso si las partes no se oponen a ello. Por tanto, el sentido de la presente decisión, es que el juez que conoce de un

proceso cuyo plazo legal ha fenecido, en principio puede seguir actuando en el mismo, salvo que una de las partes reclame la pérdida de la pérdida de la competencia y manifieste expresamente que las actuaciones ulteriores son nulas de pleno derecho.

En este escenario, de mantenerse el inciso 2 del artículo 121 del CGP en su formulación original, se perdería el sentido y la lógica con la cual fue configurada la presente decisión judicial, y el fallo sería inocuo, al menos parcialmente. En efecto, aunque la lógica que subyace a este fallo es que en principio el vencimiento del plazo no tiene como consecuencia forzosa que el juez que conoce del proceso debe abstenerse de actuar en el mismo, de suerte que puede adelantarlo a menos que una de las partes se oponga a ello, el inciso 2 del artículo 121 del CGP obligaría a entender que, por un lado, el juez pierde automáticamente la competencia sobre el caso, pero que, por otro lado, las actuaciones adelantadas por fuera de los términos legales no son nulas de pleno derecho.

Así las cosas, para impedir que el presente fallo pierda sentido y que por esta vía sea inocuo en virtud de la vigencia del inciso 2 del artículo 121 del CGP, resulta necesario conformar la unidad normativa con esta última disposición, con fundamento, primero, en la identidad de contenido deóntico entre la regla demandada y la regla que es objeto de la integración, y segundo, con fundamento en la relación intrínseca entre uno y otro precepto⁹⁰, según lo determina el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991⁹¹.

Conformada la unidad normativa en función de la identidad de contenidos y con el propósito de evitar la inocuidad del fallo judicial, se declarará la exequibilidad condicionada del inciso 2 del artículo 121 del CGP, para aclarar que este es constitucional, en tanto se entienda que la pérdida de la competencia sólo se configura cuando, una vez expirado el plazo legal sin que se haya proferido la providencia que pone fin a la instancia procesal, una de las partes alegue su configuración, sin perjuicio del deber de informar al Consejo Superior de la Judicatura sobre la circunstancia de haber transcurrido dicho término sin haberse proferido el auto o sentencia exigida en la ley.

⁹⁰ Sobre la conformación de la unidad normativa *cfr.* la sentencia C-128 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁹¹ Según el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, *“la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales”*. Este fenómeno ocurre, entre otras cosas, cuando la norma que se declara inconstitucional se encuentra *“intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de inconstitucionalidad”*.

Con esta salvedad desaparece la inconsistencia entre la regla que prescribe la pérdida automática de la competencia de los jueces sobre los procesos en los que ha expirado el plazo para proferir la sentencia o el mandamiento de pago que pone fin a la instancia, y la posibilidad de que las actuaciones desplegadas por quien carece de la competencia, puedan mantener su validez. Al mismo tiempo, con este condicionamiento el presente fallo judicial, y en particular, la declaratoria de inexecuibilidad y el condicionamiento al inciso 6 del artículo 121 del CGP, pueden producir plenos efectos jurídicos.

- Finalmente, la conformación de la unidad normativa y los condicionamientos introducidos a los incisos 2 y 6 del artículo 121 del CGP persiguen únicamente aclarar el alcance de la figura de la nulidad especial de las actuaciones extemporáneas una vez declarada la inexecuibilidad su calificación como “*de pleno de derecho*”, así como hacerla compatible con la figura de la pérdida automática de la competencia, más que evaluar la constitucionalidad de las prescripciones allí contenidas.

7. La validez del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso

7.1. El inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso establece que “*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 factores judiciales*”.

Según se explicó en los acápites precedentes, el precepto legal ha dado lugar a diversas prácticas por parte del Consejo de la Judicatura.

El Acuerdo PSAA14-10281 del 24 de diciembre de 2014 estableció que la calificación se establece en función de los factores de calidad, eficiencia o rendimiento, organización del trabajo y publicaciones, los cuales confieren hasta 42, 40, 16 y 2 puntos, respectivamente, y que “*del total de la suma de los diferentes factores deberá restar un (1) punto, por cada uno de los casos en que se presente el fenómeno de la pérdida de competencia por vencimiento del término para resolver los procesos, dentro del período de calificación. Para estos efectos bastará la comunicación que debe remitir a la respectiva Sala Administrativa el juez o magistrado que pierde la competencia, o la que igualmente debe enviar el funcionario que recibe el proceso*”⁹². De esta suerte,

⁹² Artículo 22 del Acuerdo PSAA14-10281.

a la luz de este reglamento, por cada pérdida de competencia ocurrida durante el período de evaluación, se debe restar un punto del total obtenidos, independientemente del origen o causa de este fenómeno. Según el artículo 23 del mismo acuerdo, la calificación insatisfactoria de 0 a 59 da lugar a al retiro del servicio y a la calificación de la inscripción en el escalafón de carrera.

En cambio, a la luz del el Acuerdo PSAA16-106518 del 7 de diciembre de 2016, la calificación se establece en función de la calidad, la eficiencia o rendimiento, la organización del trabajo y las publicaciones, que otorgan hasta 42, 45, 12 y 1 puntos respectivamente, y cuando opera el fenómeno de la pérdida de competencia, para los funcionarios de las especialidades civil, comercial, familia y agrario, se debe restar del favor eficiencia o rendimiento *“la proporción que corresponda luego de dividir lo que resulte de multiplicar el número de procesos con pérdida de competencia por la calificación del factor eficiencia o rendimiento dividido por la cantidad de egresos efectivos del período, cuando no sea responsabilidad del funcionario evaluado (...) lo anterior se aplicará cuando el índice de evaluación parcial efectiva sea inferior al 70% de los ingresos del período objeto de calificación”*⁹³. Al igual que en el caso anterior, las calificaciones inferiores a 60 dan lugar el retiro del servicio y a la cancelación de la inscripción en el escalafón.

Como puede advertirse, en el primer caso se entiende que la pérdida de la competencia da lugar a una descalificación automática en la evaluación del funcionario judicial, mientras que, en el segundo, si bien el vencimiento de los plazos legales establecidos en el artículo 1211 del CGP es tenido en cuenta como criterio de calificación, no implica por sí sólo una pérdida de puntaje, pues esto depende, primero, de que este vencimiento sea atribuible al funcionario judicial, y segundo, del índice de evacuación parcial efectiva del respectivo proceso.

7.2. A juicio de la Corte, entender que 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.

En efecto, como ya se explicó anteriormente, la medida legislativa pretende

⁹³ Artículo 22 del Acuerdo PSAA16-106518.

funcionar como un incentivo, previniendo a los operadores jurídicos para que respeten escrupulosamente los términos legales, so pena de ver afectada su evaluación de desempeño, de la cual depende su permanencia en la Rama Judicial. Sin embargo, las condiciones de base para que la norma pueda producir este efecto no solo se relacionan con la mayor o menor diligencia del juez como director de proceso, sino también con la organización y el funcionamiento del sistema judicial, particularmente con la oferta de servicios judiciales y con la carga de trabajo que se asigna a cada despacho, así como con la naturaleza, la complejidad y el devenir de los trámites judiciales. Cuando todos estos factores están dados, la disposición jurídica podría cumplir su cometido de apremiar a los jueces para que actúen con la mayor diligencia posible.

Sin embargo, cuando estas condiciones no están dadas en la realidad, una regla que imponga una descalificación en la evaluación de desempeño del funcionario judicial por el solo vencimiento del plazo legal, en lugar de promover la celeridad en los procesos judiciales, se convierte en una herramienta de intimidación que, por esta misma razón, provoca toda suerte de disfuncionalidades en el ejercicio de la función jurisdiccional, entre ellos, el uso indiscriminado e injustificado de las figuras de la suspensión y de la interrupción de los plazos, la dilación en los procesos de admisión y notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, o el ejercicio abusivo de los poderes de correctivos, de ordenación e instrucción, e incluso fallos apresurados y poco reflexivos, inconsistentes con la naturaleza de las decisiones judiciales.

Todo lo anterior deviene en desconocimiento de los principios con arreglo a los cuales se configura el poder y la función judicial, entre ellos, la celeridad y la eficiencia, la respuesta oportuna a las demandas de justicia, la imparcialidad, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

7.3. Además, entender que la sola expiración de los plazos legales de los procesos sin que estos hayan concluido con la expedición de la sentencia o mandamiento de pago correspondiente, tenga un efecto directo en la calificación de desempeño de los funcionarios encargados de adelantar el trámite judicial, independientemente de que la tardanza sea atribuible a la negligencia del operador de justicia, configura una forma de responsabilidad objetiva, proscrita por la Carta Política.

7.4. En este orden de ideas, la Corte declarará la constitucionalidad condicionada del inciso 8 del artículo 121 del Código General del Proceso, en

el sentido de que el vencimiento de los plazos no implica una descalificación automática en la evaluación de desempeño de los funcionarios judiciales, pues esta únicamente puede ocurrir cuando la tardanza es atribuible a la negligencia o a la desatención de los deberes funcionales del operador de justicia.

III.DECISIÓN

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

RESUELVE

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.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Presidenta

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado
Ausente en comisión

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General