

Sentencia C-072-09

Referencia: expediente RE-134.

Revisión constitucional del Decreto 3955 del 11 de octubre de 2008, "Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

Bogotá, D. C., febrero doce (12) de dos mil nueve (2009).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En desarrollo de lo previsto en el artículo 214-6 superior, el Presidente de la República, mediante oficio PS 3326 del 14 de octubre de 2008, recibido en la Corte Constitucional el mismo día, remitió a esta corporación el texto del Decreto 3955 del 11 de octubre de 2008, "Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones", expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 213 ibídem y de lo dispuesto en el Decreto 3929 del 9 de octubre del mismo año, "Por el cual se declara el estado de conmoción interior".

Avocado el conocimiento, el Magistrado sustanciador mediante providencia de octubre 16 de 2008 decretó la práctica de algunas pruebas y ordenó oficiar al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura para que informara acerca de la materia regulada en el Decreto en revisión atinente a la problemática en la notificación personal de los procesos judiciales, señalando sus causas y explicando qué medidas han sido adoptadas por esa corporación para conjurarla y cual ha sido su efectividad.

También dispuso oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República, para que tramitara con las respectivas dependencias gubernamentales el envío de información sobre los motivos por los cuales se adoptaron las medidas contenidas en el Decreto 3955 de 2008, con explicación sobre el significado y alcance de las mismas y su relación de finalidad, necesidad y proporcionalidad con el estado de conmoción interior, declarado mediante el citado Decreto 3929.

Vencido el período probatorio, se dio traslado del asunto al Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido, al igual que el Viceprocurador; aceptado el relevo por esta Corte en decisión dividida, el concepto fue emitido dentro del término legal correspondiente por la Procuradora Auxiliar para Asuntos Constitucionales y así,

agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su análisis.

II. TEXTO DEL DECRETO BAJO REVISIÓN

El texto del Decreto 3955 del 11 de octubre de 2008, tal como aparece publicado en el Diario Oficial N° 47.139 de la misma fecha, es el siguiente:

“DECRETO 3955 DE 2008

(octubre 11)

Por el cual se otorgan facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008,

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tomará las medidas necesarias para agilizar el trámite de las notificaciones personales que se deban surtir en cualquier tipo de proceso, incluidas las acciones de tutela, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La notificación personal podrá practicarse válidamente a través de la entidad contratada por la Dirección Ejecutiva Nacional o las Direcciones Seccionales de Administración judicial sin que sea necesaria la intervención de un empleado o servidor judicial.

2. El Director Ejecutivo de Administración Judicial y los Directores Seccionales de la Rama Judicial podrán, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 44 del Decreto 2474 de 2008, contratar empresas de mensajería para que realicen notificaciones personales y las diligencias relacionadas con las mismas.

3. En los procesos contractuales que se realicen en desarrollo de lo previsto en el numeral anterior se garantizará la transparencia de la selección de los contratistas.

4. En ningún caso las empresas contratadas para practicar notificaciones personales podrán asumir funciones judiciales al efectuar las mismas.

ARTÍCULO 2°. Facúltase a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para que adopte las medidas necesarias en materia de suspensión de términos.

ARTÍCULO 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y suspende, por todo el tiempo que estuviere vigente, las normas contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 11 de octubre de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

FABIO VALENCIA COSSIO.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

ADRIANA MEJÍA HERNÁNDEZ.

La Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MARÍA CRISTINA GLORIA INÉS CORTÉS ARANGO.

El Comandante General de las Fuerzas Militares, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Defensa Nacional,

GENERAL FREDDY PADILLA DE LEÓN.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
ANDRÉS FELIPE ARIAS LEYVA.

El Ministro de la Protección Social,
DIEGO PALACIO BETANCOURT.

El Ministro de Minas y Energía,
HERNÁN MARTÍNEZ TORRES.

El Viceministro de Comercio Exterior, encargado de las funciones del Despacho del
Ministro de Comercio, Industria y Turismo,
EDUARDO MUÑOZ GÓMEZ.

La Ministra de Educación Nacional,
CECILIA VÉLEZ WHITE.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
JUAN LOZANO RAMÍREZ.

La Ministra de Comunicaciones,
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA.

El Ministro de Transporte,
ANDRÉS URIEL GALLEGU HENAO.

La Ministra de Cultura,

PAULA MARCELA MORENO ZAPATA.”

III. PRUEBAS RECIBIDAS

1. Mediante oficio de octubre 22 de 2008, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura hizo llegar a la Corte Constitucional el documento “Soporte Técnico Decreto 3935 del octubre 11 de 2008”.
2. Con oficio OFI108-00125065/AUV 13200, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió copia del documento relacionado en el punto anterior, con el informe que presentó el Gobierno Nacional al Congreso de la República en relación con la declaración del estado de conmoción interior.
3. Mediante oficio de octubre 23 de 2008, el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia explicó el significado y alcance de las medidas adoptadas en el Decreto 3935 de 2008.
4. Con oficio recibido el 24 de octubre de 2008 es enviado por la Policía Nacional (DIJIN) el documento titulado “Incidencia del paro judicial en la criminalidad (periodo 03 de septiembre al 09 de octubre de 2008)”.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Dentro del término legal, el Ministro del Interior y de Justicia intervino para defender la constitucionalidad del Decreto 3955 de 2008, indicando que “hace parte del conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con el fin de conjurar la congestión judicial generada por la inactividad del servicio judicial e impedir la extensión de las consecuencias que dicha situación ha generado”.

Expresa que la administración de justicia es un servicio público esencial cuya adecuada prestación permite alcanzar los fines del Estado; las consecuencias producidas por el cese de actividades “agudizaron ostensiblemente los problemas de congestión que tiene la Justicia”, por lo cual el Gobierno declaró la conmoción.

Señala que durante el tiempo que duró el cese de actividades en sectores mayoritarios de la rama judicial del poder público, la imposibilidad de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y la de los jueces de ejercer sus funciones, aunado al grave problema de congestión, se convirtieron en una amenaza o violación de los derechos fundamentales de toda la ciudadanía, “hasta el punto de poner en peligro el núcleo esencial de derechos humanos, como son la vida, la integridad e incluso la libertad y seguridad de las personas”.

Indica que la suspensión en la prestación del servicio público de la justicia, es un grave atentado contra la estabilidad institucional y el normal funcionamiento de la rama jurisdiccional, con grave detrimento del orden público y social, al igual que de la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana, “en buena medida por la inminente salida de las cárceles de personas sindicadas de delitos relacionados con los trágicos hechos de la toma del palacio de justicia, de secuestro y de otros graves delitos, por vencimiento de términos en la definición de los procesos penales que se adelantaban contra ellas”.

Expresa que el Consejo Superior de la Judicatura le informó que las atribuciones previstas en los artículos 256 y 257 de la Constitución y en la Ley 270 de 1996, no resultaban suficientes para conjurar los efectos del cese de actividades, dada su duración, el volumen de los procesos sin evacuar y el acceso a la administración de justicia entrabado durante 44 días; agrega que en el tema de las notificaciones, dicha corporación precisó que era necesario adoptar como complemento medidas adicionales, pues resultaría muy costoso nombrar citadores para hacer la labor interna.

Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, “se dejaron de producir 127.596 egresos, calculados con base en el porcentaje de egresos diarios que corresponde a 4.116. Dentro del número de egresos que no se produjeron, 66.349 corresponden a sentencias. Así mismo, la parálisis en la prestación del servicio judicial, afectó ostensiblemente el trámite de 42.465 tutelas”. Manifiesta que dicho organismo también ha informado que con los cálculos estimados por mes, “se tiene que por efectos del cese de actividades, el cual duró 44 días (36 de ellos hábiles), se dejaron de practicar aproximadamente 1.845.720 notificaciones durante este periodo en todo el país”.

Sostiene que mediante el Decreto 3955 de 2008, se faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para adoptar medidas necesarias con el fin de agilizar el trámite de las notificaciones personales que se deban surtir en cualquier tipo de proceso, incluidas las acciones de tutela, según las reglas allí previstas.

En relación con el alcance de esa medida, se refiere a las providencias que deben ser notificadas personalmente, como sucede en los procesos contencioso administrativos (art. 103 CCA) y civiles (art. 314 CPC), y advierte que la importancia de tal actuación “deriva de la naturaleza de los actos que de esa forma deber ser notificados para el normal avance del proceso y no del funcionario a través del cual se realizan”.

En su parecer, como la labor de la persona a quien se encomienda la notificación corresponde a una actividad indispensable para el impulso procesal, “más no imprescindible en lo que al funcionario que la realiza concierne”, se estimó pertinente asegurar la continuidad en la efectiva notificación, “sin que ello implique detrimento alguno del normal desarrollo del proceso”.

Afirma que la medida adoptada en el Decreto que se revisa “busca agilizar el cúmulo de notificaciones represadas como consecuencia del cese de actividades, en aras de avanzar en la descongestión de los despachos judiciales” y en ese orden de ideas “se ampara el derecho constitucional de los intervinientes en el proceso a obtener justicia de forma pronta, a la vez que se contrarrestan los efectos generados por el cese de actividades”.

A continuación, el Ministro acude a la jurisprudencia y la doctrina para resaltar la importancia de la notificación personal como presupuesto de aplicación de postulados constitucionales como el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción y la publicidad, entre otros, precisando que su ausencia puede generar nulidad de lo actuado.

Así, la notificación personal representa, en el Estado Social de Derecho, “un instrumento de concreción del debido proceso y, en consecuencia, del derecho constitucional de toda persona para acceder a la administración de justicia”.

Por último, anota que del listado de providencias que según el ordenamiento legal deben ser notificadas personalmente, “se infiere la necesidad de implementar medidas acordes con la magnitud del problema con el fin de evitar que miles de procesos colapsen por falta de una debida notificación que bien se puede adelantar a través de los mecanismos de notificación señalados en el Decreto”, lo cual “no solo incide de forma directa en el derecho de acceso a la justicia, sino que además da aplicación efectiva al principio de celeridad procesal”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal, la funcionaria designada por el Procurador General de la Nación para rendir concepto ante los impedimentos aceptados, solicitó declarar la inexecutable del Decreto 3955 de 2008, que surgiría como consecuencia de la inconstitucionalidad del Decreto 3929 de 2008, también pedida por ese mismo órgano.

En subsidio, frente a la eventualidad de que la Corte Constitucional considere ajustada a la Carta la declaratoria de conmoción interior, plantea la inexecutable del mencionado decreto legislativo por razones de fondo, opinando que en lo que hace al aspecto meramente formal esa preceptiva respeta las normas adjetivas superiores que rigen al efecto.

Explica que para efectuar la revisión de fondo del Decreto 3955 de 2008, tuvo en consideración que de acuerdo con la Carta, en los estados de excepción las facultades del Gobierno Nacional son las estrictamente necesarias para conjurar las causas que determinaron la declaratoria e impedir la extensión de sus efectos, por lo cual los decretos pertinentes sólo pueden referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicha situación y las medidas que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

Sobre la naturaleza de esa verificación, afirma que esta corporación no ha adoptado una posición definitiva, puesto que en algunas oportunidades la ha abordado como parte del estudio de los requisitos del control de forma y, en otras, la ha asumido dentro de las consideraciones normativo-materiales, propias del análisis de fondo, siendo claro, de todas formas, en materia de conexidad, que “es un elemento determinante del control de inexecutable, con carácter independiente y autónomo en las consideraciones del Juez Superior”.

Indica que la declaratoria del estado de conmoción interior, realizada mediante el Decreto 3929 de 2008, “tuvo como causa el ‘anormal’ e inadecuado funcionamiento de la Administración de Justicia, a partir de la huelga de los funcionarios y empleados de la rama judicial”, cuya manifestación concreta fue la parálisis de las actividades jurisdiccionales y el agravamiento de los problemas de congestión, que impide el acceso de los ciudadanos ante las autoridades judiciales para reclamar y hacer efectivas sus prerrogativas jurídicas.

A su vez, el Decreto 3955 de 2008 fue expedido con el fin de otorgar facultades a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para contratar la notificación en los procesos judiciales, lo cual para el Ministerio Público en principio se ajusta a la Constitución y la ley, en tanto que a esa entidad compete por mandato superior, entre otras funciones, adelantar actividades y gestiones para el eficaz funcionamiento de las corporaciones y despachos judiciales (arts. 256 y 257 Const.).

Con todo, al confrontar las medidas adoptadas en el Decreto bajo revisión, atinentes a la contratación de las notificaciones de los procesos judiciales, encuentra que éstas corresponden al giro ordinario de las funciones del Presidente de la República y de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, siendo en su parecer evidente que ni el primero requería acudir a las facultades extraordinarias de la conmoción interior para impartir tales directrices, que bien pudo fijar en ejercicio de su potestad reglamentaria; ni la segunda requería mandato expreso para adoptar medidas en uno u otro sentido, “las cuales bien puede implementar, según su criterio autónomo, en cualquier tiempo y lugar, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales”.

Expresa, además, que tales medidas no son estrictamente necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaración de la conmoción interior y sustentaron su expedición, por cuanto “en nada contribuyen a reestablecer del (sic) estado de cosas judicial existente con anterioridad al cese de actividades de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional”, razón por la cual solicita declarar inexecutable el Decreto 3955 de 2008.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 214-6 y 241-7 de la Constitución Política, corresponde a la Corte Constitucional ejercer control oficioso de constitucionalidad sobre el Decreto N° 3955 de 2008, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto N° 3929 de octubre 9 de 2008, por medio del cual se declaró el estado de conmoción.

Sería ésta la oportunidad para que la Corte reconociera si los problemas en la notificación de los procesos judiciales, a los cuales se quiso hacer frente con las medidas adoptadas en el Decreto 3955 de 2008, se “agudizaron” con la aberrante suspensión en las actividades judiciales, como consecuencia “directa y específica” de tal suspensión, dificultades que en realidad le anteceden y ello constituiría base para excluir dicha preceptiva del ordenamiento jurídico.

Pero mediante sentencia C-070 de 2009 (febrero 12), Ms. Ps. Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del Decreto 3929 de 2008, por el cual se dispuso el Estado de Conmoción Interior. Así pues, al haber desaparecido la causa jurídica que sirvió de fundamento para dictar el

Decreto 3955 de 2008, objeto de revisión, dicha preceptiva consecucionalmente deviene inconstitucional.

Como lo ha establecido esta corporación en anteriores pronunciamientos (Cfr. C-129 de marzo 19 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell), ante tal situación basta a la Corte realizar un “pronunciamiento formal” sobre la inexecutableidad “por consecuencia”, de cada uno de los decretos que dieron lugar a medidas en desarrollo del correspondiente estado excepcional, atendiendo que el artículo 241 superior le asigna competencia para “decidir definitivamente” sobre los decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 superiores.

Con base en la terminante consideración anterior, la Corte declarará la inexecutableidad del Decreto 3955 de 2008, por vulnerar consecucionalmente la Constitución Política.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 3955 de octubre 11 de 2008.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

Magistrado
Magistrada

Con Aclaración de Voto

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
MENDOZA MARTELO

GABRIEL EDUARDO

Magistrado

Magistrado

MAURICIO

GONZÁLEZ CUERVO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO
HERNÁNDEZ

ANTONIO

SIERRA PORTO

CLARA INÉS VARGAS

Magistrado

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Impedimento Aceptado

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario Ad-hoc