

Sentencia C-332/03

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL -Falta de certeza en los cargos

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Deficiencias subsanadas

Referencia: expediente D-4321

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 55 del Decreto 2303 de 1989, por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria.

Actor: Francisco Javier Girón López

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 2303 DE 1989

(octubre 7)

POR EL CUAL SE CREA Y ORGANIZA LA JURISDICCION AGRARIA.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 30 de 1987 y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 55. NOTIFICACION POR AVISO. Procederá la notificación por aviso en el caso y en

la forma indicada en el artículo 49 de este Decreto.

El aviso deberá expresar su fecha, el juzgado que hace la citación, el objeto de ésta, los nombres de demandante y demandado, y la advertencia de que el término del traslado comenzará a partir de los dos (2) días siguientes en su fijación.

El secretario agregará al expediente copia del aviso, en la cual se dejará constancia de haberse cumplido la anterior formalidad y de la fecha en que tuvo lugar la fijación del mismo.”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del artículo 55 del Decreto 2303 de 1.989, por ser violatorio de los artículos 13, 29 y 229 de la Constitución Política.

Parte el actor de la premisa de que “el artículo 55 del decreto 2303 de 1989, el cual no habla del trámite a seguirse en el proceso ordinario agrario de declaración de pertenencia del predio rural, ... nos trae como novedad diferente la notificación por AVISO del auto admisorio de la demanda”.

Estima que la norma acusada, al establecer el aviso como forma principal de notificación, no permite que los sujetos procesales se enteren del auto admisorio de la demanda, y en general de la primera providencia que se dicte en un proceso. A su juicio, el primer acto procesal en el proceso agrario debería darse a conocer a través de la notificación personal, según lo establece el artículo 314 del Código de Procedimiento Civil. Estima que no siendo así se vulneran los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, por cuanto el legislador exige a los ciudadanos que permanentemente estén asistiendo a los juzgados del país a investigar si se promovió o no un juicio en su contra e impide así el acceso de los mismos a la administración de justicia y el ejercicio del debido proceso.

Considera además que se viola el Artículo 13 Constitucional, debido a que la Corte constitucional declaró inexecutable los incisos primero y segundo del numeral 4º del párrafo primero del artículo 424 del Código de Procedimiento Civil que hace referencia a una situación similar.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Estima que si bien, el derecho es un medio para el logro de la dignidad del hombre, la efectividad de los derechos no impide su razonable regulación a través de principios que se establecen en el procedimiento civil y que orientan la actividad de los sujetos procesales, los cuales son un derrotero para que la actuación tenga un mínimo de orden y celeridad y lograr así garantizar la eficacia de los derechos. En este caso el artículo 49 del Decreto 2303 de 1989, establece la notificación por aviso como subsidiaria o supletoria a la personal, sin la

cual se convertiría el aparato judicial en inoperante, como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-416 de 1.994, M.P. Antonio Barrera Carbonell y con lo cual se dejan a salvo los derechos al debido proceso y a la igualdad.

2. Ministerio del Interior

Ana Belén Fonseca Oyuela, apoderada del Ministerio del Interior, solicita a la Corte declarar que la norma demandada se ajusta en todos sus aspectos al orden constitucional y no hay lugar a retirarla del ordenamiento jurídico.

Considera que el artículo 49 de este mismo decreto señala como la notificación por aviso es subsidiaria de la personal, lo cual se justifica para evitar que la administración de justicia se paralice en perjuicio de quienes reclaman un derecho. Considera que además, se contempla toda una serie de actuaciones judiciales tendientes a garantizar el derecho de defensa, al debido proceso y de contradicción; como por ejemplo, el que el aviso deba ser fijado en el lugar donde habita o trabaja la persona que deba ser notificada o en sitio visible del predio en litigio, el que deba ser colocado en un sitio que el juez considere de mayor concurrencia pública y posteriormente leído por medio de una radiodifusora del lugar o de la región. Apoya su argumento en la sentencia de la Sala de casación Civil de la Corte Suprema de Justicia del 10 de junio de 1.993, M.P. Carlos Esteban Jaramillo Schloss, según la cual “el proceso ordinario de declaración de pertenencia, por estar rodeado de especiales garantías para quien ejerce el derecho contradictorio, se concibe como un “Proceso por edictos Públicos” en el cual, por ser esa su naturaleza, ha de convocarse como regla general mediante emplazamiento a todas las personas que debiendo concurrir por estar legitimadas para contradecir las pretensiones del poseedor demandante, no lo hacen, notificándoles así el perjuicio que experimentarán en sus derechos de permanecer en estado de abstención o no comparecencia, habida cuenta de que la sentencia estimatoria de dichas pretensiones, produce efectos erga omnes (...).”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, en concepto del doce (12) de diciembre de dos mil dos (2002), solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo demandado.

Considera el Jefe del Ministerio Público que para fallar es necesario realizar integración normativa con el artículo 49 del Decreto 2303 de 1989, que establece dos tipos de notificación: i) personal y ii) por aviso; mientras que la disposición acusada solo hace referencia a esta última forma y sus efectos. Según el concepto fiscal, si bien es cierto que en relación con el diseño de los procedimientos jurisdiccionales el Congreso tiene amplio margen de discrecionalidad, esta potestad no es absoluta sino que encuentra su límite en los derechos fundamentales y los principios constitucionales; por ello para que los preceptos procedimentales sean legítimos y constitucionales, estos deben basarse en criterios de proporcionalidad y razonabilidad, como lo ha sostenido la Corte Constitucional en sentencias C-537 de 1993, C-373 de 1995, C-135 de 1999 y C-555 de 2001. De tal forma que aunque el decreto señala que la notificación personal opera como mecanismo principal y el aviso como mecanismo subsidiario, señala también que la notificación surtirá efectos dentro de los dos (2) días siguientes a la fecha de la respectiva providencia. Este plazo no resulta ni razonable ni proporcional para que se realice la notificación personal “y menos aún en el sector rural en

atención a las dificultades de orden público, la distancia, las dificultades de acceso, los medios económicos y logísticos para facilitar el desplazamiento de los servidores judiciales". Así, la notificación por aviso, tal como está consagrada en los artículos 49 y 55 del Decreto 2303 de 1.989 no es lo suficientemente garantista ni permite a los interesados darse por enterados en el proceso.

Apoya su tesis, entre otras, en la Sentencia C-472 de 1992 que estudió la constitucionalidad del artículo 314 del Código de Procedimiento Civil que consagra la notificación personal del auto que confiere traslado de la demanda o que libra mandamiento ejecutivo y en general a la primera providencia en el proceso, para indicar que la notificación es una forma de reconocer el derecho de defensa; y en la Sentencia C-925 de 1999, que declaró inexecutable el artículo 424 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1º Numeral 227 del decreto 2282 de 1989, en donde se daba por cumplida la notificación a través del trámite dado por aviso.

Concluye que el vacío normativo que se genera con la posible declaración de inexecutable de la norma acusada sería llenado mediante la aplicación de las normas generales sobre notificaciones consignadas en el Código de Procedimiento Civil.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

2. El problema jurídico que se plantea

El actor considera que la norma demandada es contraria a la Constitución porque al establecer la notificación por aviso como forma principal de notificación no garantiza el derecho de contradicción ni el de debido proceso.

Antes de entrar a analizar cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar si formula el demandante algún cargo contra la norma acusada, según los criterios fijados por esta Corporación, para establecer si es procedente en esta oportunidad proferir fallo inhibitorio.

3. Consideraciones

La Corte Constitucional encuentra que la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra del artículo 55 del Decreto 2303 de 1989, no cumple con los requisitos necesarios para la procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

3.1 El tema de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad, ha sido objeto de extenso desarrollo jurisprudencial por parte de esta Corporación. Así, con base al artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, son tres los requisitos que el ciudadano debe cumplir al momento de instaurar la acción de inconstitucionalidad: i) debe referir con precisión el objeto demandado, ii) el concepto de la violación y iii) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

El primero de los elementos que se refiere a la precisión del objeto demandado, se expresa en la obligación de señalar las normas acusadas como inconstitucionales y además transcribirla literalmente. Estos requisitos fueron cumplidos en el presente caso.

El segundo requisito, respecto al concepto de la violación, lleva implícita la necesidad de: 1) señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas; 2) exponer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñen con las normas demandadas, pues no basta con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido; y 3) presentar las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Sobre este último punto ha señalado enfáticamente esta Corporación que “la efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.”

La Corte ha definido el concepto de certeza en los cargos así:

“Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”² e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda³.” Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto...”.⁴

3.2. Es precisamente en este punto, es decir, el relativo a la certeza de los cargos presentados, donde falla la demanda en la presente ocasión, pues no es cierto, como lo señala el demandante, que según el artículo 55 del Decreto 2303 de 1989 la notificación por aviso es la forma principal de notificación en el proceso ordinario agrario. Tal artículo establece simplemente la forma en la que tal notificación debe hacerse, señalando como características: 1) que debe hacerse conforme lo señala el artículo 49 de ese mismo decreto; y 2) que el aviso debe llevar ciertas informaciones tales como fecha, juzgado, nombres de demandante y demandado y término de traslado; y 3) que es obligación del secretario agregar al expediente copia del aviso. En ninguna parte se dispone que la notificación por aviso tenga carácter de notificación principal. Mas aún, una interpretación sistemática del Decreto parcialmente demandado permite concluir que esta notificación se supedita a lo señalado en el artículo 49, en el cual se señala que “cuando no hubiere sido posible notificar personalmente a quien habite en zona rural, ..., la notificación se hará por medio de aviso, ...”. De lo cual resulta que, conforme al sentido literal del artículo 55 del Decreto 2303 de 1.989, que es la norma demandada, así como de su interpretación sistemática, en concordancia con el artículo 49 del mismo decreto, es claro que en los procesos de la jurisdicción agraria, la notificación por aviso es supletoria a la notificación personal.

Dado que el argumento del demandante para sustentar la acción se basaba en una lectura del Decreto 2303 de 1989 según la cual la notificación por aviso es la forma principal de notificación, y precisamente era ello lo que fundamentaba su acción porque tal norma “no

garantiza el ejercicio pleno y efectivo del derecho de contradicción y en especial la norma acusada desconoce derechos procesales y pasa por alto derechos sustanciales como es el derecho constitucional al debido proceso”, es necesario concluir que el argumento del demandante supone una lectura errónea de la norma acusada.

La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexecutable una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta. La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto.

3.3 Pese a lo anterior, en virtud del principio pro actione, la Corte debe evaluar si procede pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en una lectura amplia de la demanda del actor, como la que hace el Procurador General de la Nación cuando solicita se realice la integración normativa de los artículos 55 y 49 del Decreto 2303 de 1989 y se declare la inexecutable del plazo de dos días establecido en el mencionado artículo 49 para la realización de la notificación personal de la demanda en los procesos de jurisdicción agraria, plazo desproporcionadamente corto, más aún tratándose de procesos judiciales que se adelantan en zonas rurales.

La Corte Constitucional, dando aplicación al principio pro actione, y con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal y garantizar los derechos a acceder a la justicia y a la participación democrática, así como el carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad, ha subsanado distintos tipos de defectos de las demandas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión de la misma hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo. Entre otras deficiencias subsanadas, la Corte ha aplicado el principio pro actione, por ejemplo, para: (i) interpretar cargos confusos;⁵ (ii) aceptar cargos no suficientemente fundamentados;⁶ (iii) identificar la norma realmente cuestionada;⁷ (iv) identificar la norma constitucional supuestamente vulnerada;⁸ (v) integrar una proposición jurídica completa cuando el cargo del actor ya cubre la norma por él no formalmente acusada;⁹ y (vi) subsanar requisitos formales menores.¹⁰

La demanda podría admitirse con el argumento de que pese a no estar suficientemente fundamentados los cargos y no haber sido debidamente integrada la proposición jurídica, el plazo de la notificación personal en los procesos que se adelantan ante la jurisdicción agraria es desproporcionadamente corto y, por lo tanto, inconstitucional.

La Corte, no obstante, llega a una conclusión contraria, lo cual no es óbice para que la respectiva norma sea demandada en el futuro. Las razones para no subsanar de oficio la presente demanda son las siguientes:

1) No existe en la demanda ningún cargo, así sea insuficientemente fundamentado, contra el plazo establecido por norma alguna del decreto acusado para realizar la notificación personal. El único cargo de la demanda se dirige contra la notificación por aviso, por ser ésta la forma principal, según el actor, de notificación en los procesos en la jurisdicción agraria, lo cual no cuestiona la razonabilidad del plazo para la notificación personal.

2) La demanda en ningún momento se refiere a la imposibilidad fáctica de conocer sobre la

iniciación de un proceso en la jurisdicción agraria, por ejemplo, por el hecho de que el plazo para la notificación personal no se compadezca con las dificultades de comunicación existentes en zonas rurales o apartadas de la geografía nacional. A lo que se refiere el actor es a la supuesta imposibilidad jurídica de ser notificado personalmente de la demanda dentro del respectivo proceso ante la jurisdicción agraria, la cual se deduciría de la supuesta determinación de erigir la notificación por aviso como la notificación personal para este tipo de procesos. No obstante, como ya se ha anotado arriba, la norma acusada, no establece, como tampoco lo hace norma alguna del decreto, la notificación por aviso como forma principal de notificación en la referida jurisdicción.

3) Tampoco cabe, a juicio de la Corte, proceder a completar la proposición jurídica acusada mediante la integración normativa de los artículos 49 y 55 del Decreto 2303 de 1989, puesto que el demandante no acusa en ningún momento la notificación personal ni la forma en que debe llevarse a cabo (artículo 49), sino sólo la norma jurídica imaginada de que la notificación por aviso es la forma principal de notificación en los procesos ante la jurisdicción agraria.

4) Adicionalmente, la Corte ha advertido que cuando las fallas en la demanda son de gran magnitud, no procede aplicar el principio pro actione, "porque, al aplicarlo, la Corte terminaría por sustituir a los ciudadanos en la formulación de los cargos."¹¹ Tal es precisamente lo que acabaría haciendo la Corte al decidir pronunciarse de fondo en el sentido solicitado por el concepto fiscal. Primero, la Corte tendría que pronunciarse sobre una norma no demandada, ni tampoco mencionada en la demanda; segundo, la Corte tendría que presumir que el demandante acusa la irrazonabilidad del término dispuesto para la notificación personal, cosa que tampoco hace el demandante; tercero, la Corte se vería en la necesidad de interpretar una presunta imposibilidad jurídica (de ser notificado personalmente) para darle el carácter de una imposibilidad fáctica (de ser notificado personalmente en el plazo de dos días), dadas las condiciones de aislamiento y dificultad existentes en zonas rurales, sin que el actor se haya referido a ello.

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda de la referencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 55 del Decreto 2303 de 1.989, por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

2 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sentencias C-1065 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-621 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-155 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6 Sentencias C-016 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-157 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencias C-063 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-335 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-622 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

8 Sentencia C- 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-211 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-226 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Sentencias C-320 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1106 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 Sentencia C-491 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-232 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía; C-366 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 Sentencia C-788 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.