

C-481-95

Sentencia No. C-481/95

NOTIFICACION POR EDICTO EN PROCESO ELECTORAL

La modalidad de notificación edictal prevista en los incisos 2o. y 3o. del numeral 4 del art. 233, aunque especial y de excepción frente a las disposiciones generales que normalmente prevén la notificación personal del auto admisorio de la demanda, responde indudablemente a la necesidad de la celeridad de los procesos electorales, que demanda su rápida tramitación y decisión, obviamente bajo la observancia del debido proceso, con el fin de que el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional produzca los efectos deseados, en el sentido de garantizar la pureza del sufragio y el acceso regular a la función pública. No es la notificación personal el único medio que garantiza el conocimiento de un acto procesal, pues el legislador puede idear, mecanismos sustitutivos que tengan tanta o igual eficacia a aquélla.

REFERENCIA:

Expediente: D-913

NORMA ACUSADA.

DEMANDANTE:

José Javier Buitrago

MAGISTRADO PONENTE

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de

inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión de fondo, en relación con la demanda presentada por el ciudadano José Javier Buitrago contra el inciso 2o., aparte final, del numeral 4 del artículo 233 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el art. 60 del decreto 2304 de 1989.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe, en lo pertinente, la norma del artículo 233 del C.C.A., en la forma como fue modificado por el decreto 2304 de 1989, destacando en negrilla los apartes que se acusan:

DECRETO 2304 DE 1989

(octubre 7)

“Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo.

“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 Contencioso Administrativa,

DECRETA:

“Art. 60.- El artículo 233 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

1. Que se notifique por edicto que se fijará durante cinco (5) días.
2. Que se notifique personalmente al Ministerio Público.
3. Si se trata de nombrado o elegido por junta, consejo o entidad colegiada, se dispondrá notificarle personalmente el auto admisorio de la demanda. Si esto no fuere posible dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición del auto, sin necesidad de orden especial, se lo notificará por edicto que se fijará en la Secretaría de la Sala o Sección por el término de tres (3) días. El edicto debe señalar el nombre del demandante y la naturaleza del proceso y copia del mismo se remitirá, por correo certificado. a la dirección indicada en la demanda y a la que figure en el directorio telefónico del lugar, de lo que se dejará constancia en el expediente. El edicto, una vez desfijado, se agregará al expediente. Si el notificado no se presenta, se le designará curador ad litem que lo represente en el proceso.

4. Que se fije en lista por tres (3) días una vez cumplido el término de la notificación, con la prevención de que en este término se podrá contestar la demanda y solicitar pruebas.

Si por virtud de la declaración de la nulidad hubiere de practicarse nuevo escrutinio, se entenderán demandados todos los ciudadanos declarados elegidos por los actos cuya nulidad se pretende. En este caso se les notificará mediante edicto que durará fijado cinco días (5) en la Secretaría y se publicará por una sola vez en dos (2) periódicos de amplia circulación en la respectiva circunscripción electoral.

Si el demandante no comprueba la publicación en la prensa dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará archivar el expediente”.

(....)

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma acusada viola los artículos 2, 4 y 29 de la Constitución Política.

El concepto de violación lo desarrolla, siguiendo fielmente lo expuesto por la Sala Contenciosa Electoral, mediante auto del 18 de octubre de 1986, del cual fue Ponente el Consejero Hernán Guillermo Aldana Duque. En dicho auto se declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso electoral No. E-009, a partir del auto admisorio de la demanda por no haberse notificado personalmente al demandado el auto admisorio de la demanda.

Cita el demandante, como fundamento de su argumentación, entre otros los siguientes apartes de dicha providencia:

“La Sala destaca que en el caso de autos el elegido lo ha sido por manifestación de la voluntad soberana de la Nación, y en esa medida “representa a la Nación entera”. Sostiene que el mecanismo de notificación por edicto es suficiente amparo y es el debido proceso que proclama la Carta, para enterar al elegido de la existencia de demanda que pone en tela de juicio su carácter de representante de la Nación, no es afirmación que carece de asidero en la Constitución, pues por debido proceso debe entenderse, naturalmente, un sistema de actuación que ofrezca amplia oportunidad de defensa. Y la notificación regulada en la forma

descrita para este evento, no se ajusta a la concepción del artículo 26 de la Constitución Nacional”.

“En el sistema del C.C.A., se debe señalar que el demandado notificado supuestamente de la demanda por edicto, ni siquiera podría defenderse mediante la procuración de un curador ad-litem, pues el nombramiento de este no está previsto en la norma contencioso administrativa, que resulta, a juicio de la Sala Unitaria, violatorio y en contradicción con los principios generales del derecho y del precepto consagrado en el artículo 26 (art. 29 de la actual C.N.) de la Carta, toda vez que el procedimiento, para el efecto que se estudia, no ofrece la característica de procedimiento debido en la forma de notificación personal que es la propia de un juicio en un estado de derecho o que se pretende tal”.

Precisa el actor, por otra parte, que la primera garantía que ha de brindársele a un procesado, es el permitirle el oportuno conocimiento de los cargos que se le imputan, de acuerdo a unos fundamentos de hecho y de derechos por probar, “para que de esta manera tenga oportunidad de debatir las argumentaciones expuestas, enriqueciendo la controversia, de lo que en últimas permitía al fallador contar con una mayor cantidad de elementos de juicios que brinden la mayor posibilidad que (sic) la sentencia, a mas de estar a derecho sea justa”. Y agrega que en los casos que no sea posible la notificación personal, se han establecido mecanismos como el de la notificación por edicto, pero previendo la designación del curador ad-litem, a efecto de garantizar el derecho de defensa.

Finalmente dice, que sin desconocer la celeridad que debe informar los procesos electorales “si estamos hablando de elecciones plurinominales, es más expedito realizar la notificación personal a la sede de la corporación pública, que es de conocimiento general, que llevar a cabo todo el trámite del numeral 4 del art. 233 del C.C.A”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

“Un recorrido por la normatividad reguladora del juicio contencioso electoral, confirma la observación del demandante respecto a la celeridad que le ha imprimido el legislador, la que

junto con las características de la preclusión y la eventualidad están llamadas a garantizar y asegurar la certeza en los resultados de las elecciones y nombramientos como soporte para la legitimidad y dinámica adecuada del sistema democrático”.

“La especialidad de la actuación judicial electoral en punto a su celeridad ha llevado a que se identifiquen frente a la forma de notificación del auto admisorio de la demanda dos posiciones agonales, en particular en tratándose de las causas por elecciones que no en las de nombramientos – por cuanto para ellos determina la disposición acusada en su numeral 3 que al nombrado se dispondrá notificarle personalmente-: aquella que entiende a la notificación por edicto como sustitutiva de la notificación personal, prevista como regla general para las actuaciones judiciales contenciosas y otra que la admite como subsidiaria”.

(...)

“Un sector de la doctrina administrativa ha entendido que no puede exigirse la notificación personal de la demanda para justificar su valor jurídico, a todas las personas posibles e hipotéticamente afectadas en los proceso electorales en los que esté en entredicho el acto respectivo en acción pública de nulidad, bajo la consideración de la imposibilidad de conocer con exactitud, y de manera previa quién o quiénes serán los afectados con el nuevo escrutinio que ordenare la sentencia. La razón de esta postura se apuntala no sólo en la celeridad propia de la actuación judicial electoral sino además, en que procesalmente existen otros mecanismos que evidencian garantías de igual entidad para los demandados, como la proposición del incidente de nulidad por falta de notificación y la intervención obligatoria del Ministerio Público”.

Dice el Procurador, que tanto la notificación personal como por edicto, en la forma como aparece regulada en la norma, son medios suficientes para participar del conocimiento debido requerido a fin de asegurar la eventual defensa de la parte; son de igual categoría, aunque ambas notificaciones se aplican por el legislador en eventualidades distintas.

Además agrega, que cuando el demandado es conocido, se tiene la certeza de su eventual ubicación y el demandante suministra su dirección o posible localización es lógico que la notificación se surta en la forma personal que aspira el actor, pero cuando el número de demandados o de personas contra quien va dirigida la acción es indeterminado y por ende su

localización se dificulta, por ello más que por razones de celeridad procesal, debe acudirse a la notificación por edicto, como se prevé en la norma acusada.

Finalmente concluye, que el mecanismo de notificación por edicto que regula la norma acusada, sustitutiva de la notificación personal, constituye suficiente garantía para lograr que concurran al proceso los interesados en controvertir las pretensiones del actor.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Por dirigirse la demanda contra normas que hacen parte de un Decreto ley, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Interpretación y precisión de la pretensión del demandante.

Siguiendo la orientación jurisprudencial contenida en la sentencia C-472/951, la Corte considera que es del caso interpretar el alcance de la pretensión del demandante. En efecto:

Si bien es cierto que lo demandado es únicamente el aparte final del inciso 2o. del numeral 4 del art. 233, referente a la notificación por edicto, la Corte entiende que tanto el mencionado inciso, como el inciso 3o. del referido numeral, constituyen una proposición jurídica completa, porque regulan la situación especial relativa al evento en que por virtud de la declaración de nulidad hubiere de practicarse nuevo escrutinio, en cuyo caso se entenderán demandados todos los ciudadanos declarados elegidos por los actos cuya nulidad se pretende, quienes deben ser notificados por edicto que requiere ser publicado por una sola vez en dos periódicos de amplia circulación en la respectiva circunscripción electoral, dentro del término perentorio que se ha previsto, so pena de que se declare terminado el proceso por abandono y se ordene el archivo del expediente. En tal virtud, considera la Corte que la pretensión del demandante comprende la totalidad de la unidad normativa antes precisada.

3. La Notificación del auto admisorio de la demanda en los procesos electorales.

A través del proceso electoral a que da origen la pretensión o acción electoral, se ejerce el control jurisdiccional y se discute la validez jurídica de los actos de elección popular de ciertos funcionarios y de los miembros de las corporaciones públicas, o del nombramiento o elección realizado por un órgano de cualquiera de las ramas del poder público, en los eventos en que se cuestiona la observancia de las normas jurídicas, relativas a la exigencia de las condiciones o calidades constitucionales y legales que debe reunir un candidato o persona para acceder al ejercicio de la función pública, o a la regularidad de las operaciones materiales y jurídicas requeridas para concretar y crear válidamente el acto de elección o de nombramiento.

- El auto admisorio de la demanda debe ser notificado personalmente al Ministerio Público.
- Igualmente, el auto admisorio de la demanda, en todas las modalidades de acciones electorales, es decir, como regla general, se notifica por edicto.
- Dicho edicto es, además, el regulado por el inciso 2o. del numeral 4 del art. 233, que se refiere a la situación en que “por virtud de la declaración de nulidad hubiere de practicarse nuevo escrutinio”, pues en tal circunstancia se entienden “demandados todos los ciudadanos declarados elegidos por los actos cuya nulidad se pretende”.
- Cuando se trata de demanda contra actos de nombramiento o elección, producidos por junta, consejo o entidad colegiada, el auto admisorio de la demanda debe notificarse personalmente al demandado, esto es, a la persona sobre la cual ha recaído el respectivo nombramiento o elección. Si ello no fuere posible dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición del auto, se procederá como se indica en el numeral 3 del art. 233, el cual prevé la fijación de un edicto, y el envío de copia de éste por correo certificado a la dirección indicada en la demanda y a la que figure en el directorio telefónico del lugar, de lo cual se dejará constancia en el expediente. En el evento de que el notificado no se presente se le designa un curador ad-litem para que lo represente en el proceso.

4. La materia.

La censura contra la normatividad acusada estriba, según el demandante, en que el medio

de notificación que ella prescribe no garantiza el derecho de defensa, pues a su juicio dicho derecho sólo se asegura a través de la notificación personal del auto admisorio de la demanda.

Estima la Corte que la referida normatividad no es violatoria del debido proceso, por las siguientes razones:

La Constitución en el art. 29 señala los fundamentos básicos que rigen el debido proceso; pero corresponde al legislador dentro de su facultad discrecional, aunque con arreglo a criterios objetivos, razonables y racionales, desarrollar a través de las correspondientes fórmulas normativas las formas o actos procesales que deben ser cumplidos para asegurar su vigencia y respeto. Por consiguiente, solamente cuando una norma procedimental carezca de los atributos señalados y pueda juzgarse desproporcionada, es posible declarar que ella es contraria al ordenamiento superior.

El proceso electoral ha sido estructurado bajo la idea de la simplicidad de los trámites y de la celeridad y eficiencia de las actuaciones procesales, no sólo para responder a los mandatos constitucionales que exigen un debido proceso sin dilaciones, con el cumplimiento estricto de los términos procesales (arts. 29 y 228 C.P.), sino porque con dicho proceso se busca fundamentalmente que los actos de nombramiento o elección adquieran certeza jurídica a la mayor brevedad posible, con el fin de garantizar el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante el acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, e igualmente el buen servicio atinente a la función pública.

La modalidad de notificación edictal prevista en los incisos 2o. y 3o. del numeral 4 del art. 233, aunque especial y de excepción frente a las disposiciones generales que normalmente prevén la notificación personal del auto admisorio de la demanda, responde indudablemente a la necesidad de la celeridad de los procesos electorales, que demanda su rápida tramitación y decisión, obviamente bajo la observancia del debido proceso, con el fin de que el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional produzca los efectos deseados, en el sentido de garantizar la pureza del sufragio y el acceso regular a la función pública.

Las citadas normas solucionan la dificultad procesal que se presenta cuando la notificación personal resulta demasiado engorrosa y dispendiosa, en razón del considerable número de destinatarios de la acción electoral, cuya localización no es fácil, o muchas veces resulta

imposible por hechos o actos imputables a aquéllos.

El Consejo de Estado reiteradamente se ha pronunciado sobre la conveniencia y viabilidad de este tipo de notificación. Fue así como expresó:

“De acuerdo con esto resulta suficiente que en la demanda electoral en la que se pide la práctica de nuevo escrutinio como resultado de la nulidad impetrada, como en el caso de este proceso, se diga que son partes los ciudadanos declarados elegidos por el o los actos cuya nulidad se pretende con la puesta en marcha de la acción pública electoral. Iría contra ese principio un procedimiento engorroso consistente en la notificación personal a todos y cada uno de esos demandados. Entendiéndolo así el legislador fue que dispuso la notificación mediante la publicación del edicto en dos periódicos de amplia circulación en la circunscripción electoral correspondiente”².

El mecanismo de notificación establecido en dichas normas no es violatorio del debido proceso, porque el edicto fijado durante el término de cinco (5) días en la Secretaría y la exigencia de su publicación por una sola vez en dos periódicos de amplia circulación en la respectiva circunscripción electoral, cumple a cabalidad con la función de la notificación, como forma de comunicación de los actos procesales, habida consideración de que las personas que son consideradas como demandados, en las circunstancias que contempla la disposición del inciso 2o. del numeral 4 del art. 233, con certeza resultan noticiados o enterados suficientemente de la existencia del proceso. Es mas, la norma del inciso 3o. del numeral 4 del art. 233 garantiza, además, con una sanción drástica la efectiva publicación del edicto, cuando dispone que si no se comprueba la publicación en la prensa dentro del término de 20 días siguientes a la notificación al Ministerio Público del auto que la ordena, se declarará terminado el proceso por abandono y se ordenará el archivo del expediente.

No es la notificación personal el único medio que garantiza el conocimiento de un acto procesal, pues el legislador puede idear, como lo hizo en las mencionadas normas, mecanismos sustitutivos que tengan tanta o igual eficacia a aquélla. Sobre este tema se pronunció la Corte en la sentencia C-428/943 cuando dijo:

“No se infringe el debido proceso, cuando la aplicación del instrumento sustitutivo de la notificación personal permite franquear un escollo para lograr la comunicación que resulta imposible de manera directa, y si dicho instrumento contiene en si mismo los elementos que

racionalmente permiten deducir la viabilidad del objetivo propuesto. En lugar de desconocerse el derecho al interesado a ser oído, se establece una opción real que busca garantizarle ese derecho”.

En suma, y por las consideraciones expresadas, no existe la alegada violación de los artículos 2o., 4o. y 29 de la Constitución. Por lo tanto, se declararán exequibles los incisos 2o. y 3o. del numeral 4 del art. 233 del C.C. A.

VI. DECISION.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos 2o y 3o. del numeral 4 del artículo 233 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 60 del decreto 2304 de 1989.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2. Sentencia del 22 de febrero de 1991, Sección Quinta, Exp. No. 0501, Actor Emilio Abuabara Noriega, C.P. Jorge Penen Deltiure.

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell.