

T-516-92

Sentencia No. T-516/92

DEBIDO PROCESO-Contenido/PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Obligatoriedad

El carácter fundamental del derecho al debido proceso proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la fórmula clásica, o lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa. El derecho al debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino, también el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran, en general, contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver.

NOTIFICACION-Irregularidad/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

La Sala interpreta que la tutela no es el único, ni siempre el procedente medio judicial para hacer valer un derecho fundamental. La falta de notificación o la notificación defectuosa, tiene el efecto de que el acto no puede ser ejecutado y en caso de que lo sea, el administrado lesionado puede accionar en defensa de sus intereses desde el momento en que tenga conocimiento del mismo.

Sala de Revisión No. 5

REF: Expediente No. T-2662

Actor:

HECTOR DE LOS RIOS MEJIA

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Dr. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta lo siguiente:

ANTECEDENTES

El señor HECTOR DE LOS RIOS MEJIA, en ejercicio de la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por los decretos No. 2591 de 1991 y No. 306 de 1992, solicita que le sea notificado personalmente el decreto 2477 de 11 de Septiembre de 1981, por el cual el señor Presidente de la República, lo destituyó del cargo de Asesor, código 1020- grado 02 de la Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, “con el objeto de que una vez surtida y agotada la notificación pedida, pueda interponer los recursos y ejercer las acciones que la Constitución y la ley otorgan a los ciudadanos”. Igualmente solicita “que de conformidad con el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 se condene en abstracto al Ministerio de Relaciones Exteriores a indemnizarme por el daño emergente derivado de los hechos referidos”. Encuentra sustento a sus peticiones en lo siguiente:

- Que el Ministerio de Relaciones Exteriores al no notificar en legal forma el acto administrativo incurrió en violación a su derecho fundamental al debido proceso (art. 29 C.N.).
- Que el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante resolución No. 1967 de 1981, lo destituyó del cargo de Asesor Código 1020 Grado 02 de la Subsecretaría de Política Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho acto fue anulado según sentencia de Consejo de Estado del 2 de Mayo de 1984.
- Que no “obstante el Gobierno Nacional produjo otro acto, el decreto 2477 de fecha 11 de Septiembre de 1981, que nuevamente me destituía y que no me fue notificado personalmente dentro del plazo fijado por la ley, sino que la Jefatura de Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores lo hizo por edicto, sin intentar primero la notificación personal como lo ordena la ley, el cual fue desfijado el 10 de diciembre de 1981. Este decreto no fue conocido por mí sino en el transcurso del proceso de demanda de la Resolución 1967, cuando ya se habían vencido los términos para interponer los recursos legales.”
- Que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplió con lo establecido en el artículo 44 del Código Contencioso-administrativo, en la notificación del D. 2477 de 1981, porque sólo cuando ha sido imposible la notificación personal ésta se puede realizar mediante edicto. La notificación personal no era imposible, por cuanto su dirección era de público conocimiento en el Ministerio y aparecía en la “Guía Diplomática de los años 1979, 1980 y 1981 publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores”.

LA PRIMERA INSTANCIA

El Juez Catorce (14) Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., en sentencia del cuatro (4) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992), resuelve “NEGAR la acción de tutela impetrada por el señor HECTOR DE LOS RIOS MEJIA”, luego de considerar lo siguiente:

- Que conforme el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un “contenido residual”. “Ahora bien, si el extremo accionante, observó que el contenido del Decreto No. 2477 de septiembre 11 de 1981, mediante el cual lo separó del cargo”..., “no le

fue notificado en legal forma, ha debido utilizar los mecanismos necesarios para impugnar, anular, etc., dicho acto administrativo, tal como lo prevén los artículos 84, 85 y 86 del C.C.A., por ser una orden de origen presidencial, cuyo control lo establece la normatividad administrativa, por lo tanto, resulta improcedente la acción de tutela elevada por el interesado en esas diligencias, en virtud a que él mismo gozó de la oportunidad para advertir y remediar su inconformidad, atendiendo a los recursos legales para estos eventos, sin que se hubiera hecho uso de "ellos". Apoya lo anterior en sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 17 de febrero de 1992.

la impugnación

La decisión relatada fue objeto de impugnación por el accionante, quien expresó:

- "La Notificación no es sustantivamente un acto administrativo, por lo tanto no es susceptible de los recursos enumerados en los considerandos de su decisión (Consejo de Estado, Sección I, auto de agosto 5 de 1975 -Sentencia de Julio 7 de 1982). Es una simple diligencia de trámite que tiene, sin lugar a dudas, importantes consecuencias procesales."
- Que la acción "no está dirigida a desconocer el acto administrativo contenido en el Decreto 2477, sino a tutelar el derecho constitucional violado por un simple acto de trámite, por una gestión o una diligencia dirigida a enterar a los gobernados de los actos de sus gobernantes".

LA SEGUNDA INSTANCIA

El Juez doce (12) Civil del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., en sentencia del diez (10) de abril de mil novecientos noventa y dos (1992), vista la impugnación formulada, resuelve: "CONFIRMAR la providencia del 4 de marzo de 1992, proferida por la señora Juez Catorce (14) Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., que fue materia

del presente recurso",

Considerando:

- Que la notificación está reglamentada legalmente, de suerte que "es indudable que el problema de determinar su legalidad es ajeno a la acción de tutela, pues, como lo establece claramente el artículo 2o. del Decreto 306 de 1992,..." la acción de tutela protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales, y por lo tanto, no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal, ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquiera otra norma de rango inferior...".
- Que la acción de tutela "no ha sido establecida para examinar si se dio cumplimiento o no al artículo 162 del Decreto 1950 de 1973; si fue bien o mal interpretada y aplicada la citada disposición, etc., ni mucho menos para hacerla cumplir."

Teniendo en cuenta lo anterior, procede la Corporación a decidir, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

LA COMPETENCIA

Es competente la Sala para conocer de la acción de tutela instaurada por el señor HECTOR DE LOS RIOS MEJIA, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 9 de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

LA MATERIA

La presente revisión de la sentencia del Juez Doce Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, del 10 de abril de 1992, en el asunto de la referencia comprende además la determinación de la procedencia de la Acción de Tutela contra una indebida notificación de un acto administrativo, por considerarse violado el derecho fundamental al debido proceso.

La Acción de Tutela organizada jurídicamente por mandato de la Constitución Política de 1991, permite a toda persona reclamar ante los jueces, sin limitaciones de tiempo ni espacio, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Esta nueva posibilidad judicial de los asociados, por la importancia del objetivo que se propone. -La defensa de los Derechos Constitucionales Fundamentales- ha estimulado de manera masiva, su utilización en forma, la mayoría de las veces, indiscriminada. No podía ser de otro modo, en un país como el nuestro que, mantiene aún la garantía de esos derechos apenas como una posibilidad para la mayoría de sus habitantes, realidad esta que el Constituyente dispuso modificar, imponiendo al estado la obligación, entre otras, de promover las condiciones para asegurar una igualdad real y efectiva entre los miembros de la colectividad y en especial a fin de dictar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Ese anhelo reivindicatorio ha venido a desvirtuar en buena parte la verdadera naturaleza de la Acción de Tutela. Lo primero que debe puntualizarse, es que la mencionada acción no es el camino o la vía judicial que sirve para obtener la solución judicial de todos los conflictos de interés en que se encuentren los individuos, tal como se ha entendido por buena parte de los accionantes, estimulados por la generalidad y consecuente vaguedad con que se ha expuesto la Nueva Institución, con ánimo en oportunidades, de promoción política, y también de auspicio desinteresado de la libertad. Generalidad que, sin embargo, no es propia de la tutela en nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en los cuales el amparo de los Derechos Humanos, tiene una sola vía judicial, el denominado recurso de amparo, para hacer valer esos derechos. En efecto, en Colombia, además de la Tutela, existen la acción pública de constitucionalidad, la excepción de inconstitucionalidad, acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, controles automáticos de constitucionalidad de los decretos expedidos durante los estados de excepción, recurso especial de Habeas Corpus, control automático de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados y del contenido de los mismos, además de una estructura judicial ordinaria y especializada, todas estas, procedimientos y acciones judiciales consagrados en la Carta Fundamental; de manera que, la autorización de su existencia, impone delimitar el alcance de unos y otros y permite concluir que la acción de tutela no puede ser utilizada para sustituirlos, por cuanto si ésta hubiese sido la voluntad del

constituyente, pues simplemente no los habría establecido.

Más aún, de modo expreso el constituyente preceptuó que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Igualmente, el legislador autorizado para desarrollarla (D.2591/91 artículo 6o.), dispuso la no procedencia de la acción, “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. De donde se infiere que la tutela tiene el carácter de complemento supletivo de las garantías judiciales a la libertad previstas en el ordenamiento jurídico (ver sentencia T-468, Sala de Revisión No. 5, expediente No. T-1475, julio 17 de 1992, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

El accionante solicita el amparo de su derecho al debido proceso, derecho éste que hace parte de los de naturaleza fundamental, y que extendió sus garantías a la tramitación administrativa en la Constitución Política de 1991. El carácter fundamental de este derecho proviene de su estrecho vínculo con el principio de legalidad al que deben ajustarse no sólo las autoridades judiciales sino también, en adelante, las administrativas, en la definición de los derechos de los individuos. Es pues una defensa de los procedimientos, en especial de la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, según la fórmula clásica, o lo que es lo mismo, de la posibilidad de ejercer el derecho de defensa.

Además, el derecho al debido proceso comprende no solo la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los procesos y trámites administrativos, sino, también el respeto a las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran, en general, contenidas en los principios que los inspiran, el tipo de intereses en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver.

En el presente caso, el accionante alega haber sido notificado ilegalmente del Decreto 2477 de septiembre 11 de 1981, mediante el cual se le destituyó del cargo de Asesor, Código 1020 Grado 02 de la Subsecretaría de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. En realidad, la notificación se hizo mediante edicto fijado en lugar visible de la Oficina de Personal, por el término de cinco (5) días hábiles, el día dos (2) de diciembre de mil novecientos ochenta y uno (1981) -folio 51-. Según la demanda, se debió notificar personalmente y no por edicto, por cuanto este tipo de notificación sólo está autorizada legalmente, cuando no se disponga de otro medio más eficaz para informar personalmente al interesado, y el Ministerio disponía de su dirección y de medios para notificar el Decreto que lo destituía. Agrega que sólo vino a enterarse de la existencia y contenido del acto en el curso de un proceso “de plena jurisdicción” (restablecimiento del derecho) contra la resolución No. 1967 de 1981, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la cual se le había destituido.

Según las circunstancias relatadas, se aprecia por la Sala un caso de “notificación por conducta concluyente”. Informado del decreto en el curso de un proceso instaurado por él, sin embargo no inicia de inmediato ninguna impugnación judicial contra el mismo, según manifiesta, porque para ese momento “ya se habían vencido los términos para interponer los recursos legales”. Con esta conclusión, pudo haber incurrido en error sobre la apreciación del término de prescripción de la acción; ya que esta sólo cuenta desde el momento en que

se tiene conocimiento del acto.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia nacional, la falta de notificación o la notificación defectuosa, tiene el efecto de que el acto no puede ser ejecutado y en caso de que lo sea, el administrado lesionado puede accionar en defensa de sus intereses desde el momento en que tenga conocimiento del mismo. Pero, en el caso, no formuló las acciones que le autorizaba la ley para atacar el acto por falta de notificación, sino que interpone "recurso extraordinario de anulación", contra la sentencia que anuló la resolución inicialmente citada, por no haber dejado sin efectos el Decreto; vía judicial equivocada según decisión del Consejo de Estado de fecha 24 de agosto de 1989 (folio 58 y s.s.).

Ahora bien, dispone la Ley (artículo 48 de C.C.A.), que la notificación por conducta concluyente tiene lugar cuando la parte interesada se dá por suficientemente enterada, o conviene en ella o utiliza en tiempo los recursos legales. En el asunto se utilizó un recurso judicial que no produjo los efectos pretendidos por el accionante frente al Decreto 2477, tantas veces citado, de esta suerte quedó notificado el acto. Dos hechos quedan claros: El primero, que el interesado no utilizó los medios legales que tenía para hacer valer el derecho y el segundo, que utilizó de manera equivocada un recurso judicial extraordinario.

Se deduce entonces de las precisiones antes hechas que no procedía la acción de tutela, en el negocio de la referencia, como resultado de su carácter subsidiario, ya que existieron otros medios de defensa judicial para hacer valer el derecho y estos no fueron utilizados, y la tutela no es un mecanismo para corregir ese tipo de deficiencias.

Finalmente, precisa la Corporación que, efectivamente, la notificación de los actos administrativos es un elemento necesario en el debido proceso administrativo, pero que esto no quiere decir, que su protección sea siempre objeto de la acción de tutela, pues ésta sólo tiene oportunidad cuando no existan otros medios de defensa judicial. En consecuencia, la Sala interpreta que la tutela no es el único, ni siempre el procedente medio judicial para hacer valer un derecho fundamental.

Con base en las anteriores consideraciones,

LA CORTE CONSTITUCIONAL

Administrando Justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. Confirmar la sentencia proferida por el Juzgado doce (12) Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el diez (10) de abril de mil novecientos noventa y dos (1992), en el asunto de la referencia por las razones expuestas.

Segundo. Comuníquese la presente decisión al Juez Catorce (14) Civil Municipal de Santafé de Bogotá D.C., conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, Comuníquese, insértese en la Gaceta Constitucional y Cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado Ponente

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General