

Sentencia T-114/07

AMPARO DE POBREZA-Finalidad

El amparo de pobreza es un instituto procesal que busca garantizar la igualdad real de las partes durante el desarrollo del proceso, permitiendo a aquella que por excepción se encuentre en una situación económica considerablemente difícil, ser válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos, que inevitablemente se presentan durante el transcurso del proceso. Se trata de que, aun en presencia de situaciones extremas, el interviniente no se vea forzado a escoger entre atender su congrua subsistencia y la de aquellos por ley debe alimentos, o sufragar los gastos y erogaciones que se deriven del proceso en el que tiene legítimo interés. Esta figura se encuentra regulada por los artículos 160 a 168 del Código de Procedimiento Civil, y resulta aplicable a los procesos contencioso administrativos en virtud de lo previsto en el artículo 267 del código procesal de la materia (Decreto 01 de 1984).

AMPARO DE POBREZA Y DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Relación

La íntima relación existente entre la figura del amparo de pobreza y el derecho de acceder a la administración de justicia ha sido reconocida de manera uniforme por la Corte Constitucional, en varios pronunciamientos, por ejemplo al destacar que la disponibilidad del amparo de pobreza hace que no pueda hablarse de falta de acceso a la administración de justicia, en el caso de personas que carecen de medios económicos suficientes para atender los gastos que demanda el proceso en que tienen interés. El amparo de pobreza es entonces una medida correctiva y equilibrante, que dentro del marco de la Constitución y la ley busca garantizar la igualdad en situaciones que originalmente eran de desigualdad. Supone entonces un beneficio, que bien puede concederse a una sola de las partes, naturalmente aquella que lo necesita. Por igual motivo, este amparo no debe otorgarse al sujeto procesal que no se encuentre en la situación de hecho que esta institución busca corregir. Así pues, la figura del amparo de pobreza persigue una finalidad constitucionalmente válida, cual es facilitar el acceso de todas las personas a la administración de justicia.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Fundamental

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Naturaleza

Es necesario tener en cuenta que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho es de los que la doctrina administrativa denomina de pura legalidad, expresión que alude al hecho de que el aspecto que más determinadamente influye en el sentido de la decisión es el análisis de legalidad de la norma demandada, siendo infrecuente (aunque no imposible) que se requiera la práctica de pruebas distintas a las puramente documentales que las partes alleguen al proceso. Por ello, es relativamente común que estos procesos carezcan de etapa probatoria y que una vez vencido el término de fijación en lista para que el demandado conteste la demanda, se proceda directamente a la fase de alegaciones y posteriormente a la decisión.

AMPARO DE POBREZA Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN MATERIA LABORAL-Alcance e implicaciones

Examinados detenidamente los beneficios que en un caso como el aquí planteado podría traer consigo la concesión del amparo de pobreza a la parte actora, observa la Corte que la situación no sería sustancialmente diferente a la que tendría lugar en caso de no contarse con este beneficio. Ello por cuanto, en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral: i) no es necesario prestar caución como requisito de admisibilidad de la demanda; ii) no es usual que durante el desarrollo del proceso se requiera practicar pruebas que ameriten la intervención de auxiliares de la justicia, con el consiguiente pago de honorarios; iii) ni aún bajo el escenario de que la entidad demandada resultara enteramente absuelta sería obligatoria la condena en costas a la parte actora, requiriéndose en cambio que la conducta procesal de quien pierda pueda catalogarse como inapropiada; iv) sí se exige el depósito de una suma para atender los gastos ordinarios del proceso, la cual no suele resultar significativamente onerosa.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto la leve carga dineraria no afecta el acceso a la administración de justicia

Habiéndose verificado que la demanda fue admitida y que las accionantes tuvieron la posibilidad de designar un apoderado de su confianza a quien el Tribunal accionado reconoció personería para actuar, bien puede este proceso avanzar sin contratiempos ni mayores costos adicionales para la parte actora, no obstante la negación del beneficio del amparo de pobreza aquí discutido. Se advierte que a la fecha se requiere únicamente que la

parte actora efectúe el depósito ordenado por la Magistrada Ponente, leve carga que la Sala no estima suficiente para causar una significativa afectación al derecho a acceder a la administración de justicia, como para justificar la protección constitucional solicitada.

Referencia: expediente T-1411456

Peticionarios: Ángela Inés Cruz Flórez y Mariela Penagos Ramírez

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de febrero de dos mil siete (2007).

SENTENCIA

en la revisión del fallo dictado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 29 de junio de 2006, dentro de la acción de tutela instaurada por Ángela Inés Cruz Flórez y Mariela Penagos Ramírez contra el Tribunal Administrativo de Tolima.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por los artículos 241 numeral 9° de la Constitución Política y 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número ocho ordenó revisarlo, mediante auto de 31 de agosto de 2006.

I. ANTECEDENTES

Las mencionadas demandantes interpusieron el 19 de abril de 2006 acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Tolima, por considerar vulnerado su derecho fundamental a acceder a la administración de justicia. Las razones en que basan la solicitud de tutela pueden ser resumidas como sigue:

1.1. Las actoras, por un desacuerdo presentado con el municipio de Prado (Tolima), sin que obre información completa en el expediente acerca de qué vinculación tuvieron con ese ente territorial, lo demandaron en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, frente a unos actos administrativos expedidos por la respectiva Alcaldía, proceso que se adelanta ante el Tribunal accionado. La demanda introductoria fue formulada el 28 de marzo de 2005 y

admitida por auto de 11 de octubre del mismo año.

1.2. Mediante escrito separado, posterior a la presentación de la demanda pero antes de su admisión, las señoras Cruz y Penagos solicitaron al Tribunal concederles el amparo de pobreza, aduciendo no tener capacidad económica para atender adecuadamente los gastos derivados del proceso.

1.3. Esta solicitud fue resuelta en forma negativa dentro del mismo auto admisorio, por considerar que no se cumplían las exigencias de los artículos 160 y 161 del Código de Procedimiento Civil. En el mismo auto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 207, numeral 4° del Código Contencioso Administrativo, se ordenó a las demandantes consignar la suma de \$ 60.000 para atender gastos del proceso.

1.4. Inconformes con esta decisión, las demandantes interpusieron recurso ordinario de súplica, el cual fue resuelto por la Sala correspondiente mediante auto del 8 de noviembre de 2005, el cual confirmó íntegramente la negativa.

II. TRÁMITE JUDICIAL

Mediante auto de 15 de junio de 2006, la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela interpuesta, ordenó notificar al Tribunal accionado y le solicitó información sobre las providencias dictadas dentro del proceso de nulidad y restablecimiento incoado por las ahora tutelantes.

Respuesta del Tribunal Administrativo de Tolima

El Tribunal accionado se pronunció sobre los hechos que dieron lugar a la presente acción, a través de comunicación remitida al Consejo el 23 de junio de 2006, suscrita por la Magistrada ponente del respectivo asunto, donde informa sobre las actuaciones surtidas en aquel proceso. Sobre el fondo de la decisión controvertida, reitera que el amparo de pobreza se negó por no cumplirse con los requisitos previstos en los artículos 160 y 161 del Código de Procedimiento Civil, sin especificar cuáles requisitos se echó de menos. Pide que esta acción de tutela sea declarada improcedente, por cuanto habiéndose usado infructuosamente los medios de defensa disponibles (en este caso el recurso ordinario de súplica), la acción de tutela estaría siendo usada como una vía adicional encaminada a sustituir a la jurisdicción

ordinaria, lo cual no resulta acorde con el objetivo y características del amparo constitucional.

III. DECISIÓN QUE SE REvisa

La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 29 de junio de 2006 rechazó por improcedente la tutela interpuesta, a la luz de la doctrina de la vía de hecho en decisiones judiciales, para lo cual acude inicialmente al fallo C-543 de octubre 1° de 1992, que declaró inexecutable los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que regulaban el trámite de tutelas contra decisiones judiciales, como la que ahora ocupa la atención de la Corte, lo que hace imposible tramitarlas.

Advierte que si bien la Corte Constitucional ha hecho desde entonces un amplio desarrollo de ese concepto de vía de hecho, en gran parte inaceptable para el Consejo de Estado, resulta claro que en el presente caso no se ha presentado tal situación, por lo cual la acción de tutela es improcedente frente a los hechos planteados por las accionantes.

Las señoras Cruz y Penagos se abstuvieron de impugnar esta decisión, por lo cual el expediente fue remitido directamente a esta corporación.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto que se debate

En el presente caso las actoras Cruz Flórez y Penagos Ramírez plantean a través de la acción de tutela, la posible violación a sus derechos fundamentales al debido proceso judicial y a acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Esa trasgresión sería el resultado de la negativa del Tribunal accionado a acceder a la solicitud de las demandantes de otorgarles el amparo de pobreza, dentro del proceso referido en los antecedentes de esta sentencia. Dicho amparo fue pedido por ambas con posterioridad a la presentación de la

correspondiente demanda, aduciendo que en razón de la difícil condición económica y el desempleo en que se encuentran, no están en condiciones de sufragar los gastos derivados del proceso por ellas incoado.

Así pues, la alegada vulneración constitucional sería el resultado de que, al dejar de otorgarse el beneficio del amparo de pobreza, sin justificación según se aduce, se estaría afectando el derecho de ellas para acceder ante la administración de justicia, quedando en situación de optar entre atender los gastos que demanda el proceso para surtir el trámite de ley, o destinar sus magros recursos disponibles a sufragar los gastos personales, no pudiendo entonces garantizar la continuidad de la acción por ellas iniciada.

3. Pruebas recaudadas por la Sala de Revisión

Mediante auto de diciembre 1° de 2006 la Sala Segunda de Revisión, a la cual para esa fecha pertenecía el Magistrado ponente de esta decisión, ordenó oficiar al Tribunal accionado para que remitiera con destino a este trámite copia de las providencias mediante las cuales fue negado el amparo de pobreza solicitado. Así mismo, solicitó informar sobre el estado procesal actual del proceso iniciado por las aquí accionantes, dentro de cuyo trámite se pidió ese beneficio. En el mismo auto la Sala de Revisión decidió suspender los términos para resolver el presente asunto, hasta tanto se adelantaran y verificaran las actuaciones ordenadas.

En respuesta, el Tribunal Administrativo de Tolima informó que el proceso que dio origen a esta controversia fue remitido por competencia desde el mes de julio de 2006 al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Ibagué, al cual dio traslado; en comunicación de fecha 7 de diciembre de 2006, dicho Juzgado hizo llegar las copias y certificación solicitadas.

En cuanto al estado del proceso, el Juez Administrativo informó que avocó conocimiento del mismo el 22 de agosto de 2006 y que a la fecha la parte actora no ha depositado la suma de dinero señalada en el auto de 11 de octubre de 2005, razón por la cual no se ha producido ninguna nueva actuación.

4. Los temas relevantes para la presente decisión

Una vez expuestos estos elementos de juicio, serán analizadas las particularidades del caso

concreto y se adoptará la decisión que corresponda.

4.1. Cuestión previa: La procedencia de la acción

A propósito de lo planteado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia de instancia emitida dentro del trámite de esta acción de tutela, de acuerdo con lo cual ésta es improcedente, resulta necesario dilucidar este punto, previamente al análisis del tema de fondo.

En la referida sentencia se arribó a la conclusión de que la acción que aquí se revisa es improcedente, por cuanto se trata del eventual debate sobre una providencia judicial, cuya discusión en sede de tutela resulta imposible a la luz de lo decidido en la sentencia C-543 de 1° de octubre 1992 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), en la que esta Corte declaró inexecutable las normas del Decreto 2591 de 1991 que regulaban el trámite de acciones de tutela contra providencias judiciales. Según se agregó, conforme a lo planteado en la referida sentencia de esta Corte, sólo se exceptúan de lo dispuesto en esta regla los casos en que no haya una verdadera providencia judicial, sino apenas una burda apariencia de aquella, esto es, lo que se ha denominado doctrinal y jurisprudencialmente vía de hecho que, según explica, no se da en este caso.

Sobre este tema es importante resaltar que, dado que la mencionada doctrina se generó a partir de la declaratoria de inexecutable del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, se entiende aplicable a las situaciones que dicha norma contemplaba, esto es, sentencias y otras providencias judiciales que pongan término a un proceso. Esto, sin perjuicio de recordar que si el proceso no ha concluido, o aún después de su conclusión (e. gr. revisión, si se presenta alguna de sus causales), dentro de cada procedimiento se encuentran instituidos efectivos medios de defensa para hacer respetar las garantías fundamentales (derechos de postulación, impugnación, corrección de errores, nulidades), lo cual cohibe acudir a la tutela, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, según se desprende de lo reseñado en el capítulo “Antecedentes” de esta misma providencia, se trata de una eventual vulneración de los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, como resultado de una decisión tomada durante el trámite de un proceso judicial, en el sentido de no conceder el beneficio del amparo de pobreza, situación que para ser merecedora de protección constitucional no requeriría ser catalogada como vía

de hecho, por lo cual esta Sala no considera adecuado ni necesario condicionar la procedencia de la acción a los supuestos de esta doctrina.

Estas breves consideraciones bastan para descartar la improcedencia de la acción de tutela, que fue la vía optada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

4.2. La razón de ser del amparo de pobreza y su relación con el derecho de acceso a la justicia

El amparo de pobreza es un instituto procesal que busca garantizar la igualdad real de las partes durante el desarrollo del proceso, permitiendo a aquella que por excepción se encuentre en una situación económica considerablemente difícil, ser válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos, que inevitablemente se presentan durante el transcurso del proceso. Se trata de que, aun en presencia de situaciones extremas, el interviniente no se vea forzado a escoger entre atender su congrua subsistencia y la de quienes por ley debe alimentos, o sufragar los gastos y erogaciones que se deriven del proceso en el que tiene legítimo interés. Esta figura se encuentra regulada por los artículos 160 a 168 del Código de Procedimiento Civil, y resulta aplicable a los procesos contencioso administrativos en virtud de lo previsto en el artículo 267 del código procesal de la materia (Decreto 01 de 1984).

La importancia del amparo de pobreza radica en hacer posible que quien atravesase serias dificultades económicas y se vea involucrado en un litigio, no encuentre por ello frustrado su derecho de acceder a la administración de justicia, bien sea como demandante, como demandado o como tercero interviniente, para ventilar allí, en pie de igualdad con los otros, las situaciones cuya solución requiera un pronunciamiento judicial. Gracias a este instrumento procesal, los inopes no tendrán que verse privados de defensa técnica, representación adecuada e igualdad de oportunidades. En otras palabras, el amparo de pobreza busca garantizar que el derecho esté del lado de quien tenga la razón y no de quien esté en capacidad económica de sobrellevar el proceso.

La íntima relación existente entre la figura del amparo de pobreza y el derecho de acceder a la administración de justicia ha sido reconocida de manera uniforme por la Corte Constitucional, en varios pronunciamientos, por ejemplo al destacar que la disponibilidad del amparo de pobreza hace que no pueda hablarse de falta de acceso a la administración de

justicia, en el caso de personas que carecen de medios económicos suficientes para atender los gastos que demanda el proceso en que tienen interés¹.

El amparo de pobreza es entonces una medida correctiva y equilibrante, que dentro del marco de la Constitución y la ley busca garantizar la igualdad en situaciones que originalmente eran de desigualdad. Supone entonces un beneficio, que bien puede concederse a una sola de las partes, naturalmente aquella que lo necesita. Por igual motivo, este amparo no debe otorgarse al sujeto procesal que no se encuentre en la situación de hecho que esta institución busca corregir. De allí que resulte abstracta y conceptualmente válido que el juez decida no conceder el amparo de pobreza invocado por una de las partes, si conforme a la situación fáctica que se le presenta, dicho otorgamiento carece de justificación frente al caso concreto.

Así pues, resalta la Sala, la figura del amparo de pobreza persigue una finalidad constitucionalmente válida, cual es facilitar el acceso de todas las personas a la administración de justicia, derecho que es garantizado por el artículo 229 de la Constitución Política.

4.3. El acceso a la justicia es un derecho fundamental

Para la Corte es claro que, no obstante que el derecho a acceder a la administración de justicia no hace parte de los listados bajo ese título y capítulo entre los artículos 11 a 41 de la Constitución Política, es sin lugar a dudas fundamental y, por ende, susceptible de protección a través de la acción de tutela. Ello en razón a que, dentro del sistema jurídico que nos rige, el acceso efectivo a la administración de justicia es presupuesto indispensable del debido proceso y puerta de entrada a la efectividad real de los demás derechos. En este sentido es también claro que, contrario sensu, la obstrucción al acceso a la justicia significa la consiguiente vulneración de los demás derechos fundamentales que ante ella se hacen efectivos.

Sobre este tema dijo la Corte en uno de sus primeros pronunciamientos²:

“Los artículos 228 y 229 de la Constitución Política atribuyen a las personas el derecho fundamental de acceso efectivo a la administración justicia. Por esta vía los particulares solicitan a los jueces la protección de sus derechos tanto de los consagrados en la

Constitución como en otras normas. Este derecho se asienta sobre la concepción de un Estado material de derecho que por definición no agota su pretensión ordenadora en la proclamación formal de los derechos de las personas sino que se configura a partir de su efectiva realización.

... ..

El derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de justicia impone a los jueces el deber de actuar como celosos guardianes de la igualdad sustancial de las partes vinculadas al proceso.”

En años más cercanos expuso también la Corte, sobre este mismo tema³:

“La Corte ha afirmado que el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados, puesto que su esencia reside en la certidumbre de que, ante los estrados judiciales, serán surtidos los procesos a la luz del orden jurídico aplicable, con la objetividad y la suficiencia probatoria que aseguren un real y ponderado conocimiento del fallador acerca de los hechos materia de su decisión.”

Así pues, reitera esta corporación que el derecho a acceder a la administración de justicia es fundamental y, en consecuencia, las situaciones que impliquen la relativización, o peor aún, la negación de este derecho, son susceptibles de protección en sede de tutela.

4.4. El alcance y las implicaciones del amparo de pobreza frente a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Con el fin de valorar la afectación que las decisiones del Tribunal demandado pudieran tener para los derechos fundamentales de las aquí accionantes, es necesario contextualizar brevemente la situación, así como plantear los alcances que la figura del amparo de pobreza podría tener en un caso como el presente.

Como atrás quedó expresado, las aquí demandantes hacen parte de un grupo de 21 personas que promovieron una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un ente territorial (municipio de Prado), buscando la anulación de unos actos administrativos de

carácter laboral expedidos por la administración municipal. En caso de prosperar esta pretensión, la respectiva jurisdicción podría además disponer en sentido contrario al de los actos anulados, presumiblemente ordenando el reintegro a sus respectivos cargos de las personas demandantes. Se trata entonces de un proceso contencioso administrativo al que se aplican las normas procesales contenidas en el código de la materia (Decreto 01 de 1984 con algunas modificaciones) y, en los aspectos no contemplados por aquél, las del Código de Procedimiento Civil⁴, compilación que contempla el amparo de pobreza en sus artículos 160 a 167.

El supuesto de hecho que justifica la concesión del amparo de pobreza (art. 160 C. P. C.) es la circunstancia de no hallarse “en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos”. Su efecto consiste (art. 163 ib.) en que “el amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación y no será condenado en costas”. La norma prevé también la posibilidad de que se le designe un apoderado judicial (gratuito), salvo que “lo haya designado por su cuenta”.

De otra parte, observa la Corte que en razón de que la acción de que se trata es de naturaleza laboral, no hay lugar a la prestación de cauciones como requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda o la posibilidad de que las pretensiones sean estudiadas, ya que esta exigencia sólo está prevista para las demandas de “impuestos, tasas, contribuciones o multas que se exijan o de créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público” (artículo 140 del Código Contencioso Administrativo).

Así mismo, en lo que hace relación a las costas, establece el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo que “el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso...” (se resalta en negrilla), lo que indica que en estos procesos no siempre habrá condena en costas para la parte vencida, siendo frecuente que esta medida sólo se aplique en cuanto se advierta temeridad o mala fe de parte del litigante perdedor⁵. Así pues, la condena en costas es una situación que no necesariamente se da en este tipo de procesos, ni aún bajo el supuesto de que el actor resultare vencido al resolverse de manera definitiva sobre la acción iniciada.

En cambio, sí hay lugar en estos casos al depósito por la parte demandante, de la suma prevista en el numeral 4° del artículo 207 del Código últimamente citado “para pagar los gastos ordinarios del proceso”, disposición que en la práctica se aplica en todos los procesos contencioso administrativos. No obstante, la experiencia muestra que suele tratarse de una suma modesta, siendo este además el único pago que el demandante debe atender durante este tipo de procesos.

En síntesis, examinados detenidamente los beneficios que en un caso como el aquí planteado podría traer consigo la concesión del amparo de pobreza a la parte actora, observa la Corte que la situación no sería sustancialmente diferente a la que tendría lugar en caso de no contarse con este beneficio. Ello por cuanto, en una acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral: i) no es necesario prestar caución como requisito de admisibilidad de la demanda; ii) no es usual que durante el desarrollo del proceso se requiera practicar pruebas que ameriten la intervención de auxiliares de la justicia, con el consiguiente pago de honorarios; iii) ni aún bajo el escenario de que la entidad demandada resultara enteramente absuelta sería obligatoria la condena en costas a la parte actora, requiriéndose en cambio que la conducta procesal de quien pierda pueda catalogarse como inapropiada; iv) sí se exige el depósito de una suma para atender los gastos ordinarios del proceso, la cual no suele resultar significativamente onerosa.

4.5. Análisis del caso concreto

Como se explicó, en el presente caso se discute si la negación del amparo de pobreza a unas actoras dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, resulta violatorio del debido proceso y del derecho fundamental de acceder a la administración de justicia.

En este asunto, el beneficio del amparo de pobreza fue planteado después de presentada la demanda, pero antes de su admisión, solicitud resuelta en forma negativa en el mismo auto admisorio, de fecha octubre 11 de 2005. Tal decisión fue objeto del recurso ordinario de súplica, surtido el cual fue confirmada mediante auto dictado por los restantes miembros de la Sala de Decisión, el 8 de noviembre de 2005. En ambos casos se planteó como razón de la negativa no haberse reunido los requisitos exigidos por los artículos 160 y 161 del Código de Procedimiento Civil, sin concretar cuáles se echaron de menos.

En la providencia que desató la súplica se anotó que si la simple falta de recursos económicos y el desempleo fueran razones suficientes para el otorgamiento de este amparo, el mismo debería concederse a un gran número de personas que se encuentran en esa misma situación.

No es de compartir la displicencia del Tribunal demandado para despachar la solicitud de las accionantes, pues ha debido exponer de manera concreta cuáles fueron los requisitos que no concurrían, cuya ausencia diese lugar a la tajante negativa, pero la determinación original prácticamente carece de motivación y, al resolver la súplica, en nada es procedente el comentario reseñado en el párrafo anterior, como si fuere extremo conceder el amparo de pobreza a todas las personas que se encuentren en circunstancias como las alegadas por las accionantes, ya que en efecto, este beneficio debe otorgarse, no a todos indiscriminadamente, pero sí a cuantos reúnan objetivamente los requisitos para merecerlo, esto es, que pidan motivadamente el amparo y demuestren la situación que lo hace procedente.

Ahora bien, con base en las consideraciones efectuadas en los puntos precedentes y no obstante la ya advertida relación entre la figura del amparo de pobreza y el derecho fundamental de acceso a la justicia, así como el censurado descomedimiento del Tribunal accionado, encuentra la Corte que en este caso las decisiones de aquél en el sentido de no conceder el amparo de pobreza, no llegan a configurar una vulneración de derechos fundamentales.

Ello por cuanto, tal como se ha hecho notar, vistas las características particulares de la acción contencioso administrativa promovida por las aquí tutelantes, así como el momento procesal en que se encuentra, no resulta de esta decisión una relevante reducción de las oportunidades de defensa ni contra la participación procesal de la parte actora.

Por el contrario, habiéndose verificado que la demanda fue admitida y que las accionantes tuvieron la posibilidad de designar un apoderado de su confianza a quien el Tribunal accionado reconoció personería para actuar, bien puede este proceso avanzar sin contratiempos ni mayores costos adicionales para la parte actora, no obstante la negación del beneficio del amparo de pobreza aquí discutido. Se advierte que a la fecha se requiere únicamente que la parte actora efectúe el depósito ordenado por la Magistrada Ponente, leve

carga que la Sala no estima suficiente para causar una significativa afectación al derecho a acceder a la administración de justicia, como para justificar la protección constitucional solicitada⁶.

En todo caso, resalta la Sala que la conclusión de no ameritarse protección mediante acción de tutela en este caso, por no existir vulneración a derechos fundamentales, se deriva de las circunstancias de la acción incoada por las demandantes Cruz Flórez y Penagos Ramírez, lo cual no conlleva que en otro tipo de procesos, en los que las ventajas propias del amparo de pobreza tengan efectiva trascendencia, necesariamente se descarte la vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia como resultado de una grave y arbitraria negación de ese beneficio, que entonces sí se compruebe.

Por todo lo anterior, habiendo verificado que no existió en el presente caso la vulneración de derechos fundamentales denunciada por las accionantes y teniendo en cuenta que esta Sala estudió de fondo si la acción de tutela en cuestión podía prosperar, se modificará la decisión del juez constitucional a quo de declarar su improcedencia, únicamente para cambiarla por la denegación del amparo solicitado por las actoras contra el Tribunal Administrativo de Tolima.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en este proceso mediante auto de fecha 1° de diciembre de 2006.

Segundo: MODIFICAR la sentencia proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado de fecha 29 de junio de 2006, únicamente en el sentido de DENEGAR, por las razones expuestas en esta providencia, la protección solicitada mediante la acción de tutela promovida por Ángela Inés Cruz Flórez y Mariela Penagos Ramírez, contra el Tribunal Administrativo de Tolima.

Tercero: LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto

2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cuarto: Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA T-114 DE 2007

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-No se tuvo en cuenta la evolución jurisprudencial respecto al reemplazo de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad” (Aclaración de voto)

Referencia: expediente T-1411456

Acción de tutela instaurada por Ángela Inés Cruz Flórez y Mariela Penagos Ramírez contra el Tribunal Administrativo del Tolima.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Aunque no disiento de la decisión adoptada en sede de revisión, me veo obligado a aclarar mi voto en lo relacionado con el numeral cuarto de las consideraciones expuestas en la sentencia.

En efecto, en dicho aparte, el cual hace referencia a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se hace énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales frente a las decisiones adoptadas por funcionarios judiciales, apreciación que en principio comparto. No obstante, no se hace mención a la evolución de la jurisprudencia constitucional en la materia, la cual hace tiempo ya superó el restringido concepto de vía de hecho para adoptar la terminología más apropiada de causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

A pesar de lo que podría pensarse, no se trata de una mera discusión sobre la precisión terminológica, pues adoptar una u otra denominación tiene profundas implicaciones respecto de la manera de concebir el alcance del mecanismo de protección de los derechos fundamentales respecto de las decisiones judiciales. Para ilustrar mejor la cuestión a continuación transcribo apartes de la sentencia T-102 de 2006 en los cuales se trata detenidamente este extremo. Sostuvo la Sala séptima de revisión en aquella oportunidad:

“Inicialmente el concepto de vía de hecho –el cual como antes se anotó tuvo origen en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en definitiva, debe su denominación a la figura propia del derecho administrativo- fue empleado por la Corte Constitucional para referirse a errores groseros y burdos presentes en las providencias judiciales, los cuales en alguna medida suponían un actuar arbitrario y caprichoso del funcionario judicial, proceder que a su vez daba lugar a la protección constitucional de los ciudadanos afectados por la decisión judicial. Dicha protección se consideró un deber del juez constitucional en los términos explicados en el acápite anterior.

Ahora bien, la expresión vía de hecho, si bien es cierto resulta ilustrativa de algunos de los eventos que pretende describir, tales como errores burdos o arbitrariedades en las decisiones judiciales, no abarca todos los supuestos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por una parte, y adicionalmente supone un juicio de valor sobre la actuación del funcionario judicial que no en todos los casos está justificado pues no

siempre que se produce un perjuicio iusfundamental, éste es atribuible a una equivocación producto de la ignorancia o la mala fe del juez. Efectivamente, los jueces pueden elaborar sentencias correctas desde el punto de vista formal, pero basadas en una lógica ajena al ideario de protección de los derechos fundamentales. En definitiva, como quiera que el sentido del término vía de hecho para catalogar la procedencia de la acción de tutela contra sentencias, parece confundirse con la pretensión de deslegitimación o sindicación peyorativa del juez que profiere la sentencia objeto de una tutela, la Corte ha querido aclarar que por el contrario, acoger la procedencia de tutela contra sentencias se trata de un proceso normal de unificación de criterios mediante la aplicación de postulados constitucionales sobre vigencia plena y sin excepciones de los derechos fundamentales, razón por la cual la reciente jurisprudencia constitucional ha sugerido el abandono de la anterior terminología y su sustitución por la expresión causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Así, en fecha reciente, sostuvo esta Corporación: “[e]n los últimos años se ha venido presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha llevado a concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una ‘violación flagrante y grosera de la Constitución’, es más adecuado utilizar el concepto de “causales genéricas de procedibilidad de la acción” que el de ‘vía de hecho’.”⁷⁸.

Esta evolución jurisprudencial no significa que haya sido abandonada la tesis jurisprudencial en torno a la tipología de defectos o vicios en los que podrían incurrir los jueces ordinarios al fallar y que configuran vías de hechos, tales como el defecto sustantivo, el defecto orgánico, el defecto procedimental o el defecto fáctico, sino que a tales supuestos se agregan nuevas modalidades de defectos tales como el error inducido; la decisión sin motivación, el desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución⁹, los cuales también configuran causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Sobre esta modalidad de defectos afirmo esta Corporación: “[e]stos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si

bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales¹⁰". (Subrayas fuera de texto)

Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, el ajuste descrito trasciende de lo terminológico a lo conceptual. En primer lugar, se establece como fundamento esencial de las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra sentencias, la violación de la Constitución por parte de la providencial judicial examinada. Y segundo, se abandona la verificación mecánica de la existencia de tipos de defectos o de vías de hecho, por el examen material de las mencionadas causales de procedibilidad referente a la idoneidad para vulnerar la Carta de 1991.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional también ha precisado como requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, los siguientes:

1. Que el asunto objeto de debate sea de evidente relevancia constitucional.

1. Que se haya hecho uso de todos los mecanismos de defensa judicial -ordinarios y extraordinarios- a disposición del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio iusfundamental irremediable.

1. Que se cumpla el requisito de la inmediatez. Así, la tutela debe haber sido interpuesta en un término razonable y proporcionado desde el momento de ocurrencia de la vulneración del derecho fundamental.

1. Cuando se trate de una irregularidad procesal, que ésta tenga un efecto decisivo en la sentencia objeto de controversia y afecte los derechos fundamentales de la parte actora.

1. En la solicitud del amparo tutelar se deben identificar los hechos que generaron la

vulneración y los derechos afectados y que se hubiere alegado tal vulneración dentro del proceso judicial, siempre que ello hubiere sido posible.

1. Que no se trate de sentencias de tutela, por cuanto los debates sobre derechos fundamentales no pueden prolongarse indefinidamente.

No basta, entonces, que la providencia judicial atacada en sede de tutela presente uno de los defectos materiales anteriormente señalados, también se requiere la concurrencia de los requisitos de procedibilidad definidos por la jurisprudencia de esta Corporación para que prospere la solicitud de amparo constitucional”.

Como puede colegirse de la anterior transcripción, la jurisprudencia constitucional ha realizado toda una construcción en torno al problema de la acción de tutela contra providencias judiciales, a la cual no pueden dejar de hacer alusión los fallos posteriores.

Dado que las distinciones mencionadas no inciden en la decisión adoptada, respetuosamente aclaro mi voto.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Ver a este respecto las sentencias C-807 de 2002 (M. P. Jaime Araújo Rentería); T-917 de 2003 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra); T-088 de 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra); y T-701 de 2006 (M. P. Álvaro Tafur Galvis).

2 Sentencia T-006 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia C-1027 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

4 Artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.

5 El carácter discrecional que, según la norma citada, tiene la condena en costas dentro de los procesos contencioso administrativos, fue declarado exequible por la Corte Constitucional (sentencia C-043 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

6 Se trata de un pago por valor de \$ 60.000 a cargo de un grupo de 21 personas en total.

7 T-774 de 2004, citada en la C-590 de 2005

8 T-774 de 2004, citada en la C-590 de 2005

9 T-1031 de 2001 citada recientemente en la T-453 de 2005.

10 C-590 de 2005.