



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B

CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Expediente No: 110010325000 201100339 00 (1290 – 2011)
Demandante: María del Pilar Hurtado Afanador
Demandado: Procuraduría General de la Nación
Trámite: Decreto 01 de 1984
Asunto: El Amparo de Pobreza no se predica de personas que tienen capacidad económica

La Sala decide¹ el recurso de súplica presentado por la parte demandante contra el auto de 24 de junio de 2013, mediante el cual se rechazó el amparo de pobreza. Al respecto:

ANTECEDENTES

MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR presenta demanda contra la Procuraduría General de la Nación con la finalidad de obtener la nulidad del fallo sancionatorio de 1º de octubre de 2010 por el cual se declaró disciplinariamente responsable y se sancionó con destitución e inhabilidad general para ejercer cargos

¹ El proceso ingresó al Despacho el 16 de octubre de 2015 (fl. 326).



públicos por 18 años y el Auto de 19 de noviembre del mismo año a través del cual se resolvió la solicitud de nulidad y recurso de reposición, confirmando en todas sus partes el fallo de la Procuraduría General de la Nación.

A título de restablecimiento del derecho solicita que se condene a la entidad demandada a pagar la indemnización por los perjuicios en la modalidad de daño emergente y lucro cesante causados con ocasión de las providencias acusadas en este proceso².

EL AUTO SUPPLICADO

Manifestó que el Despacho por auto de 27 de agosto de 2012 puso en conocimiento de la demandante la respuesta dada por la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, en cuanto a cancelar el valor de las copias solicitadas, las que fueron decretadas mediante el auto de 14 de febrero de 2012.

Señaló que el apoderado de la actora presenta solicitud de amparo de pobreza en la que dice no estar en capacidad de atender los gastos del proceso sin el menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y que, además, no se pretende hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso.

Para decidir la solicitud se tuvo en cuenta lo dispuesto por el artículo 160 del C. de P. C. sobre la oportunidad para presentar la solicitud de amparo de pobreza, la que se debe presentar con la demanda y que cuando la doctrina plantea la posibilidad de proponerse en cualquier tiempo, se debe tratar de un supuesto de hecho diferente al que involucra la norma citada, es decir, que la eventualidad de

² fl. 6



insolvencia económica que motiva la solicitud sea posterior a la presentación de la demanda.

Señaló que esa situación no fue planteada por la actora, por tanto, la solicitud debe ser estudiada de acuerdo con el inciso 2º del artículo 161 del C. de P. C., según el cual la oportunidad para formular la solicitud, cuando se actúa a través de apoderado, es con la presentación de la demanda y que como en este caso no se cumplió con esa carga procesal se debe rechazar el amparo de pobreza³.

EL RECURSO DE SÚPLICA

La parte demandante manifiesta que la providencia desconoce la situación contemplada en el artículo 160 del C. de P.C., esto es, que la incapacidad para atender los gastos del proceso puede ocurrir con posterioridad a la presentación de la demanda, como en este caso.

Informó que en la actualidad la actora no se encuentra en capacidad económica de sufragar los gastos del proceso, por tanto, negar el amparo de pobreza conlleva la imposibilidad de practicar algunas pruebas solicitadas, con lo cual se vulneraría los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, defensa y debido proceso.

Señaló que el despacho olvida el artículo 161 del C. de P. C. que dice que el amparo puede ser solicitado con la demanda o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso⁴.

³ fl. 146

⁴ fl. 154

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

La Sala es competente para conocer el Recurso de Súplica que presenta la parte demandante contra el auto de 24 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 183 del Código Contencioso Administrativo Decreto 01 de 1984, teniendo en cuenta que el proceso se inició⁵ en vigencia de la norma.

PROCEDENCIA Y TRÁMITE

El artículo 183 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), sobre la procedencia del recurso de súplica dispone:

“Artículo 183. Modificado. Decr. 2304 de 1989, art. 39. Modificado. Ley 446 de 1998, art. 57. El recurso ordinario de súplica procederá en todas las instancias contra los autos interlocutorios proferidos por el ponente [...]” (Se subrayó).

La norma es clara al disponer que el recurso de súplica procede contra los autos que profiera el ponente, en todas las instancias, y una vez surtido el trámite allí descrito se procede a resolver el problema jurídico.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde en este caso determinar si de conformidad con los artículos 160 y 161 de Código de Procedimiento Civil, la solicitud de amparo de pobreza solamente se

⁵ Folio 45.



puede presentar con la demanda o también en el curso del proceso y si es procedente, en este caso, acceder al mismo.

Al respecto se procederá a analizar la normatividad que regula la figura del amparo de pobreza, lo dicho por la jurisprudencia y se finalizará con el caso concreto.

La Normatividad del Amparo de Pobreza

El Amparo de Pobreza se encuentra previsto en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, que dice:

“Artículo 160. Se concederá amparo de pobreza a quien no se halle 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, salvo cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso” (Se subrayó).

Del artículo transcrito se observa que el amparo de pobreza tiene por objeto asegurar a los pobres la defensa de sus derechos, esto es, los pone en condiciones de acceder a la justicia eximiéndolos de las cargas de orden económico que les impidan acudir a la administración de justicia. Dichas cargas son, entre otras, los honorarios de abogado, los honorarios de los peritos, las cauciones judiciales y demás expensas previstas en la ley. También se busca con el amparo de pobreza el desarrollo y aplicación del principio de igualdad de las partes en el proceso.

En lo que tiene relación con la oportunidad, competencia y requisitos que debe tener la solicitud de amparo de pobreza, el artículo 161 del Código de Procedimiento Civil, dispone:



“Artículo 161. El amparo podrá solicitarse por el presunto demandante antes de la presentación de la demanda, o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso.”

El solicitante deberá afirma bajo juramento, que se considera prestado por la presentación de la solicitud, que se encuentra en las condiciones previstas en el artículo precedente, y si se trata de demandante que actúe por medio de apoderado, deberá formular al mismo tiempo la demanda en escrito separado.

Cuando se trate de demandado o persona citada o emplazada para que concurra al proceso y actúe por medio de apoderado, y el término para contestar la demanda o comparecer no haya vencido, el solicitante deberá presentar, simultáneamente, la contestación de aquella, el escrito de intervención y la solicitud de amparo; si fuere el caso de designarle apoderado, el término para contestar la demanda o para comparecer se suspenderá hasta cuando éste acepte el encargo”.

Señala el artículo anterior que la solicitud de amparo se puede presentar con la demanda o en el curso del proceso y se debe afirmar, bajo juramento, que se encuentra en las circunstancias del artículo 160 ibídem. Así mismo, en el caso de que se actúe a través de apoderado, se deberá presentar la petición en escrito separado.

Por otra parte, en los casos en que sea el demandado el que solicite el amparo de pobreza o una persona emplazada para acudir al proceso o que actúe por medio de apoderado y el término para contestar la demanda o comparecer al proceso no hubiese vencido, se debe presentar la petición para que sea amparado por pobre. Y, en los eventos en que el caso consista en la designación de un apoderado, cuando se trate del demandado, el término para contestar la demanda se suspende hasta que se acepte el cargo por el abogado designado para el efecto.

LA JURISPRUDENCIA



La Corte Constitucional⁶ en el tema relacionado con el amparo de pobreza ha señalado, lo siguiente:

“...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 cierto 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 a quienes por ley debe alimentos, o sufragar los gastos y erogaciones que se deriven del proceso en el que tiene legítimo interés...”.

Sobre el mismo tema, el Consejo de Estado⁷ ha dicho lo siguiente:

“[...] Cabe precisar que la institución del amparo de pobreza tiene como finalidad garantizar y hacer efectiva la igualdad de las partes ante la ley dado que el Estado, al asumir el riesgo del proceso, confiere la oportunidad y el derecho de acudir a la administración de justicia a quien carece de recursos económicos. Para la Sala, las personas jurídicas pueden presentar de manera similar que las personas naturales, situaciones económicas que les impidan atender los gastos del proceso, lo cual les obstaculizaría el acceso a la justicia, en defensa de sus intereses e inclusive contribuiría a su total resquebrajamiento económico, afectando de paso, a las personas naturales que la conforman. Por lo anterior, conforme a lo expuesto por la Sala, resulta procedente darle un alcance amplio a la norma, adecuándola a las condiciones propias de las personas jurídicas, lo cual no permite afirmar de manera categórica que tales entes se encuentran excluidos del beneficio previsto en el artículo 160 del C.P.C. En todo caso, la posibilidad de que las personas jurídicas accedan al amparo de pobreza es excepcional, debiéndose valorar en cada situación particular su verdadera situación financiera conforme a los medios probatorios allegados para tal fin [...]”.

⁶ Corte Constitucional. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla. 22 de febrero de 2007

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION CUARTA - Consejera ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ. Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01305-01(16313). Actor: POLIMETAL S.A. – EN LIQUIDACION. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES.



Esta Corporación⁸ y con ponencia de la suscrita ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de una solicitud de amparo de pobreza presentada por el señor GERMÁN ALONSO OLANO BECERRA quien demandó el fallo disciplinario de 25 de febrero de 2011, por el cual se sancionó con destitución e inhabilidad por 12 años, en su condición de Representante a la Cámara por la circunscripción electoral del Bogotá para el período constitucional de 2006 a 2010.

En dicho proceso el demandante solicitó que se nombrara a un auxiliar de la justicia con conocimientos en psicología forense para que rindiera concepto técnico científico respecto del daño psicológico que sufrió como consecuencia de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación, solicitud que fue negada.

Pues bien, el análisis de los artículos 160 y 161 del Código de Procedimiento Civil conduce a concluir que efectivamente la solicitud de amparo de pobreza puede ser presentada o con la demanda o cuando el proceso ya esté en curso. Así se establece del inciso primero del artículo 161 *ibídem* que dice “*o por cualquier de las partes durante el curso del proceso*”.

En el auto suplicado se dice que cuando se plantea la posibilidad de que el amparo de pobreza se pueda proponer en cualquier tiempo debe tratarse de un supuesto de hecho diferente del contenido en el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, lo cual no es cierto ya que la petición se puede presentar por el demandante con el escrito de la demanda o por cualquiera de las partes durante el curso del proceso,

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B CONSEJERA PONENTE: **DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ** Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Expediente No 110010325000201100574 00. Demandante. Germán Alonso Olano Becerra. Demandado: Procuraduría General de la Nación.



como ocurre en el *sub examine* que la petición se formula cuando el proceso se encuentra en la etapa probatoria.

Conforme a lo anterior, se procede al estudio del caso concreto teniendo en cuenta que sí es procedente que la petición de amparo de pobreza se pueda presentar no solo con la demanda sino durante el curso del proceso.

SOLUCIÓN DEL ASUNTO

El artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión expresa del artículo 267 del Decreto 01 de 1984, regula la figura jurídica del amparo de pobreza que, de acuerdo con la interpretación que ha realizado la jurisprudencia, tiene por finalidad garantizar y hacer efectiva la igualdad de las partes ante la ley dado que el Estado, al asumir el riesgo del proceso, confiere la oportunidad y el derecho de acudir a la administración de justicia a quien carece de los recursos económicos para adelantar la actuación procesal respectiva.

Pues bien, el artículo 160 del C. de P.C., contiene los supuestos fácticos que se deben cumplir para que el juez acceda al amparo de pobreza, así:

1. Que la persona se encuentre en incapacidad de atender los gastos del proceso.
2. Que los gastos del proceso menoscaben lo requerido para la propia subsistencia de esa persona.
3. Igualmente que haya menoscabo de lo previsto para las personas a quienes por ley se les debe alimentos.



4. La norma también contempla una excepción consistente en que si se pretende hacer valer un derecho adquirido a título oneroso, no habrá lugar al amparo solicitado. Lo anterior hace alusión a cuando la parte que solicita el amparo de pobreza adquiere el derecho que ya se encuentra en litis, por lo cual el legislador previó que si esa persona tuvo la capacidad económica para comprar el derecho que está en litigio también tiene la capacidad económica para el pago de las erogaciones monetarias que surjan del trámite procesal.

Conforme a los supuestos de hecho que contiene la disposición que consagra el amparo de pobreza, se procede a analizar si la demandante, señora MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR, se encuentra en la situación descrita por el artículo 160 del C. de P. C.

De la situación fáctica de la demanda se observa que a la demandante en su condición de Directora del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, le formularon cargos porque presuntamente ordenó a funcionarios de esa entidad realizar labores de seguimiento, con lo cual abusó de su cargo, se extralimitó en sus funciones y se violó el derecho a la intimidad.

Luego del trámite legal correspondiente, la Procuraduría General de la Nación profirió fallo disciplinario y sancionó a la demandante con destitución del cargo e inhabilidad por el término de 18 años.

La solicitud de amparo de pobreza la presenta el apoderado de la demandante, en escrito en que dice que: *“con base en lo que me ha manifestado mi cliente expreso bajo la gravedad de juramento que la señora MARÍA DEL PILAR HURTADO no se halla “en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia”.* Y agregó que *“Es de anotar que dentro del*



presente proceso no se pretende hacer valer un derecho litigioso adquirido a título oneroso”.

La petición anterior se presenta durante el curso del proceso y luego de que se profiere el auto de 27 de agosto de 2012 (fl. 124), por medio del cual se puso en conocimiento de la actora la respuesta de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación para que se cancele el valor de las copias solicitadas y decretadas mediante el auto de 14 de febrero de 2012.

Pues bien, la figura del Amparo de Pobreza no es un recurso ordinario al que se acude como mecanismo para evadir algunas costas procesales que están a cargo de las partes y que se deben cumplir conforme lo establece la ley, sino un medio que el legislador previó para hacer efectivos los derechos fundamentales a la igualdad dentro de un proceso judicial y el acceso a la administración de justicia.

La creación de esta figura jurídica tiene por objeto evitar que una persona que se encuentre en una situación económica difícil, sea válidamente exonerada de la carga procesal de asumir ciertos costos que son inevitables durante el transcurso de cualquier proceso judicial, lo cual significa que el Amparo de Pobreza no se predica de personas que tienen o poseen capacidad económica.

Se pretende que el ciudadano que acude a la administración de justicia y se encuentra en situaciones extremas, no esté constreñido a escoger entre atender su congrua⁹ 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.

⁹ Congrua: significa renta mínima para el sostenimiento básico de una persona.



En este orden de ideas, el amparo de pobreza se concederá a quien no esté en capacidad de atender los gastos del proceso sin que menoscabe lo requerido para su propia subsistencia y de aquellas personas que por ley les debe alimentos, de conformidad con lo regulado por el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, con lo cual se facilita el acceso de todas las personas a la administración de justicia.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el sub júdice, se observa que la situación fáctica de la demandante no se subsume dentro de los supuestos del artículo 160 del Código de Procedimiento Civil, y a esta conclusión se llega de la lectura y análisis del proceso de donde se establece que la señora MARÍA DEL PILAR HURTADO AFANADOR se desempeñó como Directora del DAS y como tal percibía el salario correspondiente a esta dignidad, lo cual permite concluir que el valor que debe pagar por la expedición de las copias, no atenta contra su derecho a la igualdad procesal y menos al acceso a la administración de justicia porque es claro que una persona que percibió un salario alto del Estado está en capacidad de atender los gastos que demande la expedición de las fotocopias del proceso disciplinario IUS 2009-57515 IUC-2010-4-105231.

Igualmente se observa que el trámite del proceso no menoscaba ni atenta contra lo que ella requiere para su propia subsistencia ni los recursos para las personas a quienes por ley les pueda deber alimentos.

En virtud de lo anterior, no es procedente el amparo de pobreza solicitado por el apoderado de la demandante y, en consecuencia, se confirmará el auto objeto del recurso de súplica.

IMPEDIMENTO

El doctor Jesús María Lemos Bustamante mediante escrito de 11 de abril de 2016 manifestó que se encuentra impedido para conocer el proyecto y para intervenir en el proceso al considerar que está incurso en la causal 1ª del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, aplicable a esta acción por remisión expresa del artículo 39 del Decreto 2591 de 1991, esto es, por tener interés directo en la actuación procesal objeto de la presente acción, en donde la actora cuestiona el fallo sancionatorio de 1º de octubre de 2010 que la declaró disciplinariamente responsable y se le sancionó con destitución e inhabilidad para ejercer cargos públicos.

Dice que la manifestación de impedimento obedece a que en los hechos que motivaron la sanción de la actora se vio involucrada como sujeto pasivo de la ilegal actuación MARÍA DEL ROSARIO GONZALEZ MUÑOZ con quien tiene vínculo matrimonial y es la madre de sus hijos, amén de que por tales hechos ella ha demandado a la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia y al Departamento Administrativo de Seguridad DAS, lo cual compromete su imparcialidad para conocer el asunto controvertido.¹⁰

Pues bien, la causal 1º del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, dice:

1. Que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o algún pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, tenga interés en la actuación procesal.

De acuerdo con la lectura de la norma y lo manifestado por el doctor Jesús María Lemos Bustamante, se establece que efectivamente se encuentra incurso en la causal de impedimento toda vez que, como él mismo lo afirma en su escrito, tiene interés directo en el resultado del proceso, ya que en los hechos que originaron la

¹⁰ Folio 174.



sanción de la demandante su señora esposa estuvo involucrada, por tanto, el impedimento tiene fundamento y, en consecuencia será aceptado.

Ahora bien, como quiera que el quorum decisorio no se afecta con la manifestación de impedimento del conjuer y su consiguiente aceptación, la presente providencia se suscribirá por la ponente y el conjuer designado.

Por lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección B,

R E S U E L V E

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento manifestado por el doctor JESÚS MARÍA LEMOS BUSTAMANTE, conforme se dijo en la parte motiva.

SEGUNDO: CONFIRMAR el auto de veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013) por medio del cual se rechazó el Amparo de Pobreza solicitado por el apoderado de la señora MARÍA DEL PILAR HURTADO, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que adelanta contra la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Segunda de la Corporación devuélvase el proceso al Despacho de origen y déjense las constancias de rigor.

Aprobado en la sesión de la fecha

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera

ERNESTO FORERO VARGAS
Conjuez