

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO FÁCTICO - Desconocimiento del acervo probatorio / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / SOLICITUD DE AMPARO DE POBREZA - Cumplía las condiciones para ser concedido

Para la parte actora, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga desconoció sus derechos fundamentales al denegar su solicitud de amparo de pobreza, pues concluyó erróneamente que contaban con recursos suficientes para sufragar los gastos del proceso. Concretamente, consideraron que las providencias que denegaron la aplicación de dicha figura procesal, incurrieron en los defectos fáctico, sustantivo y procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto. (...) es evidente para la Sala que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga no solo dejó de valorar el certificado expedido por la E.P.S. Suramericana S.A. y las declaraciones extraprocesales de los señores [C.C.P.] y [A.A.], sino que pasó por alto que los actores desempeñan una actividad informal como lo es la venta ambulante de tintos, que dan cuenta en gran medida que su situación económica puede llegar a convertirse en un obstáculo para acceder a la administración de justicia, circunstancia que justamente se pretende evitar con el amparo de pobreza. Así las cosas, se encuentra acreditada la configuración del defecto fáctico alegado en la solicitud de amparo, lo cual hace innecesario el análisis de los demás defectos alegados en el escrito de tutela.(...) la Sala revocará la sentencia de primera instancia a través de la cual el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la acción y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / AMPARO DE POBREZA - Condiciones para su reconocimiento

El amparo de pobreza constituye una garantía del acceso a la administración de justicia, que permite que quienes carecen de recursos suficientes acudan a un proceso sin que su situación económica sea un impedimento. (...) se trata de un beneficio con el que cuentan quienes, debiendo asumir una carga económica dentro de un proceso, solo puedan hacerlo comprometiendo los recursos destinados para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley deben alimentos. (...) la labor del juez de conocimiento ante el cual se ha solicitado el amparo de pobreza, consiste en determinar si el solicitante reúne las condiciones objetivas para su reconocimiento, esto es, (i) que sea solicitada de forma motivada por el directamente interesado y (ii) que esté acreditada la situación socioeconómica que hace necesaria la concesión del amparo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 151 / DECRETO 2591 DE 1991

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 68001-23-33-000-2020-00743-01(AC)

Actor: CASIMIRO GRIMALDOS MANTILLA Y OTROS

Demandado: JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte actora contra el fallo del 26 de agosto de 2020, a través del cual el Tribunal Administrativo de Santander denegó la solicitud de tutela presentada por el señor Casimiro Grimaldos Mantilla y otros.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Mediante escrito enviado el 10 de agosto de 2020 al correo electrónico de la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Santander, los señores Casimiro Grimaldos Mantilla, María de las Mercedes Cely Martínez, Yuddy Yeslendy Villamizar Martínez, John Alexander Villamizar Martínez, Alba Azucena Grimaldos Cely y Yeny Rocío García Landazábal, por conducto de apoderado, interpusieron acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, con el objeto de que se protegieran sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Estimaron quebrantados tales derechos con ocasión de los autos del 28 de noviembre de 2019 y 4 de febrero de 2020, a través de los cuales la autoridad judicial denegó la solicitud de amparo de pobreza presentada por los demandantes, dentro del proceso de reparación directa con radicado 68001-33-33-002-2015-00137-00, que promovieron en contra del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el municipio de Bucaramanga y el Hospital Universitario de Santander.

En concreto, solicitó a dicha Corporación:

“Respetuosamente solicito a la Jurisdicción Constitucional se digne hacer las siguientes o similares declaraciones:

1. Que se dejen sin efectos las providencias dictadas por el señor Juez 2o Administrativo Oral de Bucaramanga del 28 de noviembre de 2019 y el 4 de febrero de 2020 por cuanto incurrieron en los defectos aquí expuestos.

2. Que, consiguientemente, la justicia constitucional conceda el amparo de pobreza o, en su defecto, que le ordene al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga su concesión, por no existir méritos para negárselo, como quiera que no está desvirtuada en modo alguno la aseveración bajo juramento que hacen los peticionarios de dicho amparo en su correspondiente solicitud, en el sentido de no

hallarse en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo que requieren para su propia subsistencia y la de aquellos a quienes por ley deben alimentos solamente por el solo hecho de que dos de ellos —no todos— sean afiliada la una y beneficiario el otro de un modesto servicio de salud prestado por una empresa de medicina prepagada.”

2. Hechos

Los accionantes expusieron los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, resultan relevantes para la decisión que se va a adoptar en el presente asunto:

Indicaron que son una familia de bajos recursos, humilde y trabajadora.

Mencionaron que la señora María de las Mercedes Cely Martínez y su hijo Orlando de Jesús Grimaldos Cely se dedicaban a la venta ambulante de tintos, cigarrillos, caramelos, entre otros.

Refirieron que la Policía Nacional, en cumplimiento de las disposiciones de la alcaldía de Bucaramanga, realizaba operativos de persecución contra los vendedores informales en el centro de la ciudad.

Señalaron que el 15 de febrero de 2013, entre las 3 y las 3:30 de la tarde, Orlando de Jesús Grimaldos Cely transitaba por el barrio Campohermoso con destino a su casa, cuando fue interceptado por miembros de la Policía de Espacio Público que pretendían decomisarle sus implementos de trabajo, a pesar de no encontrarse en el centro de la ciudad que era la zona en donde se desplegaban los operativos antes mencionados.

Afirmaron que el joven fue agredido física y verbalmente, pero logró refugiarse en un a casa cercana.

Comentaron que los vecinos del sector reaccionaron enardecidamente, haciendo necesaria la presencia del Escuadrón Móvil Antidisturbios, ESMAD.

Sostuvieron que ante las amenazas de los miembros de la Policía Nacional, el joven abandonó su refugio y corrió asustado hacia el barrio La Joya, pero lamentablemente en el trayecto se encontró con un enjambre de abejas que lo picaron masivamente.

Manifestaron que agentes del CAI de dicho barrio lo trasladaron hasta el Hospital Universitario de Santander, en donde fue diagnosticado con reacción anafiláctica generalizada por picadora de insectos, la cual también le ocasionó un infarto cardíaco.

Agregaron que sus complicaciones de salud fueron tratadas y posteriormente fue dado de alta, pero días después fue encontrado muerto en una calle de la ciudad.

Recalaron que ni antes ni después de darle el alta médica, el joven fue valorado por especialistas en alergias o en cardiología, ni se le suministraron las advertencias obligatorias para casos como el suyo.

Advirtieron que tampoco le prescribieron ni suministraron los medicamentos que debía usar para tratar los efectos de las picaduras de los insectos, ni se le brindó información acerca de los signos o síntomas que debía reconocer, o la conducta

que debía asumir en caso de que le sobreviniera un nuevo infarto.

Expresaron que el médico internista que lo valoró y le dio de alta únicamente le entregó una hoja en la que le recetaba acetaminofén y le indicaba que debía pedir cita de control dentro de un mes.

Adujeron que tanto él como su familia estuvieron solicitando la asignación de dicha cita, pero nunca se la dieron.

Destacaron que ante la muerte de Orlando de Jesús Grimaldos Cely, su familia demandó en ejercicio del medio de control de reparación directa al Ministerio de Defensa Nacional, a la Policía Nacional, al municipio de Bucaramanga y al Hospital Universitario de Santander.

Indicaron que al no contar con las condiciones económicas suficientes para asumir los gastos del proceso, solicitaron el amparo de pobreza ante el juez de conocimiento.

Mencionaron que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante auto del 28 de noviembre de 2019, les denegó a todos ellos tal petición al considerar que Casimiro Grimaldos Mantilla y María de las Mercedes Cely Martínez estaban afiliados a un servicio de medicina prepagada, situación que demostraba que tenían solvencia económica.

Señalaron que presentaron recurso de reposición en contra de la anterior decisión, argumentando que si bien estos dos demandantes estaban al plan de medicina prepagada, lo cierto es que se trataba de un plan muy modesto que costaba únicamente 50.000 pesos al mes y que, justamente por sus precarias condiciones económicas, estaba suspendido porque no se habían pagado 3 meses de servicio.

Agregaron que en el recurso se allegaron documentos expedidos por la propia empresa de medicina prepagada y una declaración ante notaría pública, para reforzar sus argumentos.

Informaron que mediante providencia del 4 de febrero de 2020, la autoridad judicial confirmó la decisión inicial al establecer que si los demandantes estaban registrados como cotizantes en un plan de medicina prepagada, se podía inferir que se trataba de trabajadores independientes con capacidad de pago, sumado a que no se habían aportado pruebas del estado de pobreza.

3. Sustento de la vulneración

Según los accionantes, las providencias cuestionadas desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al incurrir en los defectos fáctico, sustantivo, procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto y “decisión sin motivación o motivación deficiente”, así:

3.1. Defecto Fáctico

Afirmaron que el juez de conocimiento concluyó erróneamente que el mero hecho de que dos de los siete demandantes estuvieran afiliados a un modesto plan de medicina prepagada, el cual estaba suspendido por no haber pagado los últimos 3 meses, era suficiente para determinar que todos eran personas solventes.

Consideraron que las reglas de la experiencia, contrario a lo expuesto en los autos

censurados, no indican que quien esté afiliado a un servicio de medicina prepagada sea alguien con bastantes recursos económicos.

Explicaron que 50.000 pesos al mes destinados a un servicio de salud es un gasto que resulta asumible para alguien que devengue incluso menos de un salario mínimo, como es el caso de los demandantes.

Recordaron que son trabajadores informales cuyos ingresos son inciertos, así que no era posible establecer que tenían la solvencia suficiente para costear un proceso en el que se requiere la intervención de peritos especializados que cobran entre 8 y 20 smmlv por rendir una experticia.

Alegaron que no se tuvieron en cuenta los documentos aportados junto con el recurso de reposición, en los cuales se indicaba claramente que el plan de medicina prepagada era muy económico y que, en todo caso, estaba suspendido por falta de pago.

Sostuvieron que el juez de instancia afirmó equivocadamente que no se había aportado prueba alguna que desvirtuara la presunción de solvencia económica que recaía sobre los señores Casimiro Grimaldos Mantilla y María de las Mercedes Cely Martínez, pues sí se allegaron los documentos pertinentes que demostraban el escaso valor del servicio de medicina prepagada y que el mismo había sido suspendido por no pagar los últimos 3 meses.

Aseguraron que tampoco se valoraron las declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Camilo Cárcamo Pérez y Alfonso Ayala, quienes señalaban que Casimiro Grimaldos Mantilla y María de las Mercedes Cely Martínez eran personas de escasos recursos.

3.2. Defecto Sustantivo y Defecto Procedimental Absoluto

Recalaron que la providencia incurrió en tales defectos, pues la exigencia de una prueba que desvirtuara la solvencia económica de los demandantes, desconocía el inciso segundo del artículo 152 del Código General del Proceso, que dispone como único requisito la afirmación en calidad de juramento sobre la imposibilidad de sufragar los gastos del proceso, la cual se realizó desde el principio al solicitar el amparo de pobreza.

Apuntaron que si la autoridad judicial no quería concederles el amparo de pobreza, tenía la carga de demostrar que ellos sí contaban con recursos económicos para asumir los gastos del proceso.

3.3. Decisión sin motivación o motivación deficiente

Frente a este defecto, relataron que el hecho de que dos de los demandantes estuvieran afiliados a este tipo de servicio médico, no conllevaba a que los otros cinco también lo estuvieran, y mucho menos que fueran solventes económicamente.

Por lo anterior, aseveraron que el juez de conocimiento no dio un motivo de por qué se les denegaba el amparo de pobreza a los demás demandantes, cuando únicamente dos de ellos eran los que, supuestamente, tenían recursos suficientes para sufragar los gastos del proceso.

4. Trámite de la acción de tutela

A través de auto del 12 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo de Santander, admitió la acción de tutela, denegó la solicitud de medida cautelar y ordenó notificar al Juez Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga.

Frente a la anterior decisión, la parte actora presentó recurso de reposición con el fin de que se dejara sin efectos la providencia y se ordenara la remisión del expediente al magistrado que seguía en turno.

Lo anterior, al considerar que existía una enemistad grave entre el magistrado ponente y el apoderado de los accionantes, que hacía necesario que el funcionario se declarara impedido para conocer del proceso, ya que no podía recusarlo.

Por medio de auto del 19 de agosto de 2020, se rechazó dicho recurso por improcedente, recordando que en materia de tutelas únicamente se consagró la impugnación en contra del fallo de primera instancia.

Adicionalmente, se precisó que no había lugar a apartarse del conocimiento del proceso, ya que el despacho no consideraba que existiera enemistad alguna que afectara su imparcialidad para decidir el asunto.

Posteriormente, mediante providencia del 15 de octubre de 2020, quien ahora funge como ponente ordenó la vinculación del ministro de Defensa Nacional, al director general de la Policía Nacional, al alcalde de Bucaramanga y al director del Hospital Universitario de Santander en su condición de terceros interesados en las resultas del proceso.

5. Argumentos de defensa

Realizadas las notificaciones de rigor, se dieron las siguientes intervenciones:

5.1. Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga

El titular del despacho que profirió las decisiones cuestionadas solicitó que se denegaran las pretensiones de la acción.

Transcribió apartes de los autos cuestionados y aseguró que no se desconocieron los derechos fundamentales de los actores, puesto que aquellos fueron proferidos de conformidad con los lineamientos trazados por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en concordancia con el material probatorio que obraba en el expediente.

5.2. Municipio de Bucaramanga

La apoderada del ente territorial aseguró que no se encuentran acreditados ninguno de los requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Agregó que las decisiones del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga estuvieron soportadas en el material probatorio y las normas que rigen la materia.

Por lo anterior, solicitó que se deniegue el amparo solicitado.

5.3. Policía Nacional

El secretario general de la entidad solicitó su desvinculación, debido a que los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela no corresponden a una actuación u omisión por parte de la Policía Nacional.

En cuanto al fondo del asunto, afirmó que las providencias no incurrieron en irregularidad alguna, pues la decisión de denegar el amparo de pobreza tuvo como fundamento los elementos materiales probatorios allegados al expediente, que denotaban que los demandantes contaban con capacidad de pago al estar afiliados a un plan de medicina prepagada.

Por tal motivo, solicitó se despachen desfavorablemente las pretensiones de la acción de tutela, ante la inexistencia de la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

5.4. Ministerio de Defensa Nacional y Hospital Universitario de Santander

No contestaron la acción de tutela a pesar de que el contenido del auto admisorio les fue puesto en su conocimiento mediante notificaciones No. 76353 y 76354 del 16 de octubre de 2020.

6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del 26 de agosto de 2020, denegó el amparo solicitado por la parte actora.

Al respecto, señaló que la decisión del juez de conocimiento fue adoptada en respeto de lo consagrado en el artículo 151 del Código General del Proceso, que define el amparo de pobreza como una figura que busca garantizar la igualdad entre las partes, al otorgar el acceso a la administración de justicia a quien carece de recursos.

Así mismo, resaltó que la autoridad judicial demandada tuvo en cuenta la sentencia del 4 de febrero de 2016, proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro del expediente 11001-03-25-000-2011-00574-00, a partir de la cual concluyó que no se cumplían los presupuestos para conceder el amparo de pobreza.

Precisó que dentro del expediente no se había logrado probar una situación extrema de pobreza, por lo que las providencias cuestionadas se encontraban ajustadas a derecho.

En tales condiciones, estableció que no se configuraban ninguno de los defectos alegados, por lo que denegó las pretensiones de la acción.

7. Impugnación

Inconforme con la anterior decisión, la parte actora la impugnó mediante memorial enviado por correo electrónico el 1º de septiembre de 2020¹, en el que además de reiterar íntegramente los argumentos del escrito inicial de tutela, enfatizó en que no es cierto que tuviera que estar demostrado un “estado de pobreza extrema” para acceder al beneficio solicitado.

¹ La sentencia de primera instancia fue notificada electrónicamente el 27 de agosto de 2020.

Los accionantes recalcaron que el único requisito que exige el artículo 152 del Código General del Proceso es que se afirme bajo juramento que se carece de las condiciones para atender los gastos del proceso, sin menoscabo de lo necesario para su propia existencia y la de las personas a las que por ley debe alimentos.

Explicaron que lo anterior no significa necesariamente que quien pide el amparo de pobreza debe estar padeciendo hambre, carecer de techo o sobrevivir en la indigencia, sino simplemente no estar en capacidad de sufragar los gastos que se deriven de la controversia judicial.

Aseguraron que cumplieron con la carga prevista en el artículo antes referido, al manifestar bajo la gravedad de juramento que no contaban con los recursos suficientes para pagar los gastos del proceso.

Precisaron que aunque la norma no contemplaba ningún requisito probatorio adicional, allegaron declaraciones extraprocesales que daban cuenta de las difíciles condiciones económicas de la familia demandante, así como certificaciones que demostraban que el plan de medicina prepagada estaba suspendido por falta de pago, a pesar de ser de bajo costo.

Por lo anterior, solicitó que se revoque la sentencia impugnada y se acceda a las pretensiones de la acción.

Posteriormente, con escrito enviado por correo electrónico el 21 de octubre de 2020, los accionantes solicitaron que se dé aplicación al artículo 39 del Decreto 2591 de 1991, ya que el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Santander no se declaró impedido para conocer de la presente solicitud de amparo, a pesar de existir una enemistad grave entre él y su apoderado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Santander, en primera instancia, en atención a lo consagrado por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017², y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2. Cuestión previa

El secretario general de la Policía Nacional solicitó su desvinculación, debido a que los hechos que motivaron la presentación de la acción de tutela no corresponden a una actuación u omisión por parte de la entidad.

Sin embargo, se precisa que su vinculación se realizó en calidad de tercero interesado, debido a que conforma la parte demandada dentro del proceso de reparación directa en el que se proferieron las providencias que se cuestionan en el presente trámite constitucional.

En tal medida, no hay lugar a acceder a la solicitud de desvinculación y así será declarado en la parte resolutive de esta sentencia.

² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

Por otra parte, los accionantes solicitaron que se dé aplicación al artículo 39 del Decreto 2591 de 1991, ya que el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Santander no se declaró impedido para conocer de la presente solicitud de amparo, a pesar de existir una enemistad grave entre él y su apoderado.

Al respecto, la norma invocada dispone:

*ARTICULO 39. RECUSACIÓN. En ningún caso será procedente la recusación. El juez deberá declararse impedido cuando concurran las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente. **El juez que conozca de la impugnación del fallo de tutela deberá adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario, si fuere el caso.** (Se resalta)*

En este caso, la Sala considera que no hay lugar a adoptar medidas de ningún tipo, comoquiera que no existe irregularidad por parte del ponente de primera instancia que así lo amerite.

En efecto, si bien el apoderado de los accionantes considera que existe una grave enemistad que afecta la imparcialidad del juez de tutela, lo cierto es que tal situación fue puesta en conocimiento del ponente de la sentencia de primera instancia, quien aseguró que no existía enemistad de ningún tipo que incidiera en su capacidad para adoptar una decisión dentro del proceso.

Sobre el punto, se recuerda que la decisión de declararse impedido constituye una manifestación libre y voluntaria del funcionario, relacionada con situaciones de orden personal que lo obligan a separarse del conocimiento del proceso.

Sin embargo, si en este caso la autoridad judicial no consideraba que se encontraba incurso en causal de impedimento que afectara su imparcialidad para definir el asunto puesto a su consideración, no estaba obligada a declararse impedida ni a remitir el expediente al magistrado que seguía en turno.

Además, no existe prueba alguna que dé cuenta de algún hecho que pueda motivar la presunta enemistad entre el funcionario y el apoderado de los accionantes, más allá de la afirmación de este último en ese sentido, por lo que tampoco hay motivos para inferir que el magistrado omitió su deber de declararse impedido.

Bajo ese entendido, la Sala se abstendrá de imponer medida disciplinaria alguna en contra del magistrado ponente de primera instancia, al no existir mérito para tal efecto.

3. Problema jurídico

Corresponde en este caso establecer si hay lugar a confirmar, modificar o revocar el fallo de primera instancia que denegó la solicitud de amparo presentada por los señores Casimiro Grimaldos Mantilla, María de las Mercedes Cely Martínez, Yuddy Yeslenny Villamizar Martínez, John Alexander Villamizar Martínez, Alba Azucena Grimaldos Cely y Yeny Rocío García Landazábal.

Para el efecto, se deberá determinar si el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga desconoció sus derechos fundamentales al

debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al denegar la solicitud de amparo de pobreza presentada por los actores al interior del proceso de reparación directa que promovieron en contra del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el municipio de Bucaramanga y el Hospital Universitario de Santander.

En tales condiciones, se revisarán los siguientes aspectos: (i) el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial y (ii) el fondo del asunto.

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

De conformidad con el precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo del treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012)³, mediante el cual unificó la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁴, conforme al cual:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.”⁵.

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, conforme a él, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los “...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...”. En efecto:

Sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 de la Carta y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

³ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

⁴ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

⁵ *Idem*.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia⁶ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo -procedencia sustantiva- y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -procedencia adjetiva-.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez y *iii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

Por el contrario, cumplidos esos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Se resalta que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

5. Del caso concreto

Para la parte actora, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga desconoció sus derechos fundamentales al denegar su solicitud de amparo de pobreza, pues concluyó erróneamente que contaban con recursos suficientes para sufragar los gastos del proceso.

Concretamente, consideraron que las providencias que denegaron la aplicación de dicha figura procesal, incurrieron en los defectos fáctico, sustantivo y procedimental absoluto por exceso ritual manifiesto.

Según se tiene, los autos cuestionados determinaron que los señores Casimiro Grimaldos Mantilla y María de las Mercedes Cely Martínez contaban con capacidad de pago, debido a que estaban afiliados a un plan de medicina prepagada.

En criterio de los actores, tal postura desconoce los elementos de prueba que acompañaron la solicitud de amparo de pobreza, como lo eran las declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Camilo Cárcamo Pérez y Alfonso Ayala, quienes señalaban que los demandantes eran personas de escasos recursos.

Así mismo, las certificaciones que demostraban que el plan de medicina prepagada al que estaban afiliados era de muy bajo costo, y que a pesar de ello estaba suspendido por falta de pago, lo cual daba cuenta de su falta de capacidad de pago.

⁶ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

Igualmente, los accionantes consideran que se transgredió el contenido del inciso 2 del artículo 152 del Código General del Proceso, que dispone como único requisito para acceder a dicho beneficio la afirmación en calidad de juramento sobre la imposibilidad de sufragar los gastos del proceso.

Además, advirtieron que la autoridad judicial no tuvo en cuenta su condición de vendedores informales, la cual hace que sus ingresos sean inciertos y no tengan la solvencia suficiente para cubrir las expensas de un trámite judicial en el que se va a requerir la intervención de peritos especializados.

El Tribunal Administrativo de Santander denegó la solicitud de tutela, al considerar que la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga había sido adoptada en respeto de las normas y la jurisprudencia existente sobre el amparo de pobreza.

Concretamente, aseguró que dentro del expediente no existían pruebas de una situación de extrema pobreza de los actores, por lo que las providencias cuestionadas se encontraban ajustadas a derecho.

Sin embargo, contrario a lo establecido por el *a quo* en la sentencia de primera instancia, la Sala considera que los autos censurados a través de la presente acción de tutela sí desconocieron los derechos fundamentales invocados por la parte actora, por las razones que se exponen a continuación:

El amparo de pobreza constituye una garantía del acceso a la administración de justicia, que permite que quienes carecen de recursos suficientes acudan a un proceso sin que su situación económica sea un impedimento.

El artículo 151 del Código General del Proceso regula esta figura jurídica en los siguientes términos:

ARTÍCULO 151. PROCEDENCIA. Se concederá el amparo de pobreza a la persona que 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 a título oneroso.

En tal sentido, se trata de un beneficio con el que cuentan quienes, debiendo asumir una carga económica dentro de un proceso, solo puedan hacerlo comprometiendo los recursos destinados para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley deben alimentos.

La Corte Constitucional ha definido el amparo de pobreza como “*una institución de carácter procesal desarrollada por el Legislador para favorecer a las personas que por su condición socioeconómica no pueden sufragar los gastos derivados de un trámite judicial.*”⁷

Específicamente, el Alto Tribunal ha establecido:

“De manera que esta figura se instituye legislativamente como una excepción a la regla general, según la cual, en las partes recae el deber de asumir los costos que inevitablemente se producen en el trámite

⁷ Sentencia T-339 de 2018. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

jurisdiccional, para en su lugar, proteger a las personas que se encuentran en una situación extrema, representada en la carga que se les impondría al obligarlas a elegir entre procurar lo mínimo para su subsistencia o realizar pagos judiciales para el avance del proceso en el que tienen un interés legítimo.

Con ello queda claro que el propósito del amparo de pobreza no es otro distinto al interés de asegurar que todas las personas puedan acceder a la administración de justicia en igualdad de condiciones y que, por ende, puedan ejercer los derechos de defensa o contradicción, sin que exista distinción en razón de su situación socioeconómica.”⁸

El inciso 2 del artículo 152 del Código General del Proceso estableció como único requisito para la petición de amparo de pobreza, que el solicitante indique bajo la gravedad de juramento que se encuentra en las condiciones antes señaladas.

No obstante, la misma Corte Constitucional también ha precisado que esto no implica que este beneficio deba ser otorgado a todo aquel que lo solicite.

Frente al particular, recalcó:

“De la descripción de las normas citadas y de la aplicación que de las mismas ha efectuado esta Corporación, es posible concluir que, para el reconocimiento del amparo de pobreza, deben cumplirse, en todos los casos, dos presupuestos fácticos esenciales.

En primer lugar, debe presentarse la solicitud de amparo de pobreza de manera personal, afirmando bajo juramento que está en las condiciones previstas en el artículo 151 del Código General del Proceso. En otras palabras, la persona interesada debe presentar una petición formal y juramentada ante el juez competente.

Así lo ha señalado esta Corporación al precisar que el amparo pobreza tiene una naturaleza personal, es decir, que su reconocimiento no puede tramitarse de manera oficiosa por el funcionario judicial, sino que su procedencia, en específico, dependerá de la solicitud que haga la persona que no cuenta con la capacidad económica sufragar los gastos del proceso, constituyéndose en una carga procesal para la parte o el interviniente que pretenda beneficiarse de esta institución.

*En segundo término, **este beneficio no puede otorgarse a todas las personas que de manera indiscriminada lo soliciten, sino únicamente a aquellas que reúnan objetivamente las condiciones para su reconocimiento, a saber, que soliciten de forma personal y motivada el amparo, y acrediten la situación socioeconómica que lo hace procedente.**”⁹ (Se resalta)*

Según lo transcrito, es evidente que la labor del juez de conocimiento ante el cual se ha solicitado el amparo de pobreza, consiste en determinar si el solicitante reúne las condiciones objetivas para su reconocimiento, esto es, (i) que sea solicitada de forma motivada por el directamente interesado y (ii) que esté

⁸ Sobre el punto ver, entre otras, las sentencias T-114 de 2007, C-808 de 2002, C-668 de 2016, C-179 de 1995 y T-731 de 2013.

⁹ Sentencia T-339 de 2018. Corte Constitucional. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

acreditada la situación socioeconómica que hace necesaria la concesión del amparo.

En el caso concreto, de la revisión del expediente se tiene que la petición de amparo de pobreza elevada por los accionantes fue del siguiente tenor:

“(…)

Los abajo firmantes, con todo comedimiento solicitamos el AMPARO DE POBREZA.

Nos fundamentamos en los artículos 151 y 152 del Código General del Proceso que reproducen los artículos 160 y 161 del C. de P. C.

Bajo la gravedad de juramento manifestamos que somos personas muy humildes, que nos dedicamos a la venta de tintos y que nos encontramos en las condiciones de que tratan dichas normas.

(…)”.¹⁰

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga denegó tal solicitud, pues de la revisión del portal de internet de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, se evidenciaba que los señores Casimiro Grimaldos Mantilla y María de las Mercedes Cely Martínez estaban afiliados a un servicio de medicina prepagada, situación que según las reglas de la experiencia denotaba su solvencia económica.

Los actores recurrieron tal decisión argumentando que, contrario a lo allí afirmado, no contaban con los recursos suficientes para sufragar los pagos del proceso.

Específicamente, refirieron:

“Pero como si lo anterior fuera poco, es tan difícil la situación por la cual están atravesando estas personas, agudizada con posterioridad a la iniciación del proceso, concretamente con posterioridad al momento en que presentaron su demanda y formularon su solicitud de amparo, que en este momento ni siquiera han podido pagar esa suma, están debiendo tres mensualidades y debido a ello ya les suspendieron los servicios de salud por la mora en que se hallan.

(…) ”

*La parte actora manifiesta, además, que **la deducción de las condiciones económicas modestas de estas personas se debe hacer considerando, además del punto concerniente a la prepagada, todo el universo que milita en el proceso y que muestra, con perfecta claridad, que se trata de humildes vendedores ambulantes de tinto, que precisamente ese oficio terminó conduciendo a la muerte de su hijo, que los hechos tuvieron ocurrencia en inmediaciones de su hogar ubicado en el sector aledaño a la Cárcel Modelo de Bucaramanga, que la prueba testimonial muestra que la casa de ellos prácticamente linda con el barranco o abismo, etcétera.**”¹¹ (Se resalta)*

¹⁰ Folio 137 del expediente ordinario

¹¹ Folios 1226 a 1229 del expediente ordinario

Aclararon que el plan de medicina prepagada al que estaban afiliados tenía un valor de 50.000 pesos mensuales, suma que a pesar de ser bastante modesta, no les era posible sufragar y por eso ya no contaban con servicio médico.

Como prueba de ello, allegaron una certificación expedida por la E.P.S. Suramericana S.A., en la que se indicaba que los accionantes tenían suspendido los servicios de salud por inconsistencias en los pagos.

Adicionalmente, aportaron declaraciones extraprocesales rendidas por los señores Camilo Cárcamo Pérez y Alfonso Ayala, quienes afirmaron bajo la gravedad de juramento que conocían a los demandantes desde hace más de 30 años, que les constaba que eran personas de muy bajos recursos y que sus servicios médicos estaban suspendidos por estar en mora en el pago de 3 meses de la cuota del plan.

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga confirmó la decisión inicial, indicando que no estaba desvirtuada la presunción que recaía sobre la capacidad de pago de los demandantes y que no existía prueba siquiera sumaria de una situación económica extrema que les impidiera asumir los gastos del proceso.

Frente al punto, la Sala considera que la autoridad judicial incurrió en un claro defecto fáctico al no valorar las pruebas que habían sido aportadas por la parte actora para demostrar que su situación económica era precaria, al punto de impedirle cubrir las expensas que se generarían en el trámite judicial.

Sobre el defecto fáctico, la Corte Constitucional¹² ha considerado que tiene relación con la actividad probatoria desplegada por el juez y comprende el decreto, la práctica y la valoración de las pruebas.

Por su parte, esta Sala de Decisión¹³, en varios pronunciamientos, ha precisado los alcances y requisitos que deben cumplirse al momento de alegarse la ocurrencia de un defecto fáctico en una providencia judicial, para concluir que este se configura cuando: i) existe una omisión por parte de la autoridad judicial al decretar o practicar pruebas indispensables para fallar el asunto; ii) se desconoce el acervo probatorio determinante para identificar la veracidad de los hechos alegados por las partes; iii) se realiza una valoración irracional o arbitraria de las pruebas aportadas; y iv) se profiere sentencia con fundamento en pruebas obtenidas con violación del debido proceso.

En este caso, es evidente que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga no valoró en forma alguna los documentos allegados por la parte actora e, incluso, afirmó que no había prueba siquiera sumaria que permitiera inferir que los demandantes se encontraban en una situación económica extrema que les impidiera cubrir los gastos del proceso.

Esto, en contraste con la certificación de la E.P.S. Suramericana S.A. que daba cuenta de la suspensión de los servicios médicos por falta de pago y las declaraciones extraprocesales de personas que, bajo la gravedad de juramento,

¹² Puede revisarse la sentencia SU-379 del 20 de agosto de 2019, ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo.

¹³ Revisar, entre otros, la providencia proferida el 12 de noviembre de 2015, en el proceso No. 11001-03-15-000-2015-01471-01, actor Jaime Rodríguez Forero. Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

confirmaban la precaria situación de los accionantes.

En tal sentido, aunque la autoridad judicial consideró que las reglas de la experiencia dictaban que una persona afiliada a un plan de medicina prepagada contaba con capacidad de pago, lo cierto es que omitió su deber de analizar particularidades propias del caso puesto bajo su conocimiento, como lo eran el modesto valor de la mensualidad del plan, o el hecho de que el mismo estuviera suspendido por falta de pago.

Como se explicó en líneas anteriores, para establecer si los accionantes tenían derecho al amparo de pobreza, el juez de conocimiento debía determinar si se reunían las condiciones objetivas para su reconocimiento, esto es, que estuviera acreditada la situación socioeconómica que hiciera necesaria la concesión del amparo.

Bajo ese entendido, es evidente para la Sala que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga no solo dejó de valorar el certificado expedido por la E.P.S. Suramericana S.A. y las declaraciones extraprocesales de los señores Camilo Cárcamo Pérez y Alfonso Ayala, sino que pasó por alto que los actores desempeñan una actividad informal como lo es la venta ambulante de tintos, que dan cuenta en gran medida que su situación económica puede llegar a convertirse en un obstáculo para acceder a la administración de justicia, circunstancia que justamente se pretende evitar con el amparo de pobreza.

Así las cosas, se encuentra acreditada la configuración del defecto fáctico alegado en la solicitud de amparo, lo cual hace innecesario el análisis de los demás defectos alegados en el escrito de tutela.

En tales condiciones, al existir una clara vulneración de las garantías constitucionales de los accionantes, la Sala revocará la sentencia de primera instancia a través de la cual el Tribunal Administrativo de Santander denegó las pretensiones de la acción y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

Como consecuencia, se dejarán sin efecto los autos cuestionados para que, en un plazo de 10 días contado a partir de la notificación de esta sentencia, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga proceda a dictar una decisión de reemplazo en la que estudie la solicitud de amparo de pobreza presentada por los actores, con base en una correcta valoración de su situación económica a partir de los elementos probatorios allegados al expediente, teniendo en cuenta los lineamientos que fueron expuestos a lo largo de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Deniégase la solicitud de desvinculación presentada por el secretario general de la Policía Nacional, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Revócase la sentencia del 26 de agosto de 2020, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Santander denegó la solicitud de tutela de la

referencia, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: En su lugar, ampáranse los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de los señores Casimiro Grimaldos Mantilla, María de las Mercedes Cely Martínez, Yuddy Yeslendy Villamizar Martínez, John Alexander Villamizar Martínez, Alba Azucena Grimaldos Cely y Yeny Rocío García Landazábal.

CUARTO: Déjanse sin efectos los autos del 28 de noviembre de 2019 y 4 de febrero de 2020, proferidos por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga dentro del proceso de reparación directa con radicado 68001-33-33-002-2015-00137-00, promovido por el señor Casimiro Grimaldos Mantilla y otros en contra del Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, el municipio de Bucaramanga y el Hospital Universitario de Santander, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO: Ordénase al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga que, en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación de este proveído, proceda a dictar una decisión de reemplazo en la que estudie la solicitud de amparo de pobreza presentada por los actores, con base en una correcta valoración de su situación económica a partir de los elementos probatorios allegados al expediente, teniendo en cuenta los lineamientos que fueron expuestos a lo largo de esta providencia.

SEXTO: Notifíquese a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO: Dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aclara voto
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”