



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

Magistrado ponente

STC14483-2018

Radicación n.º 66001-22-13-000-2018-00755-01

(Aprobado en sesión de siete de noviembre de dos mil dieciocho)

Bogotá, D. C., siete (07) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Decide la Corte la impugnación formulada contra el fallo proferido el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en la acción de tutela promovida por Javier Elías Arias Idárraga, contra el Juzgado Cuarto del Circuito de la citada ciudad y la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Procurador Judicial Para Asuntos Civiles; trámite en el que se dispuso la vinculación de Audifarma, Defensoría del Pueblo, Alcaldía y Personería de Pereira de la referida localidad.

I. ANTECEDENTES

A. La pretensión

El ciudadano solicitó la salvaguarda de sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad, los cuales

considera vulnerados por la autoridad judicial accionada, al negar su solicitud de informar a la comunidad de la acción popular por medio de la página web de la rama judicial o por la cartelera del despacho accionado y porque no se aplicaron los artículos 5° y 84 de la Ley 472 de 1998.

Por tal motivo, pretende que se ordene al Juzgador accionado diera a conocer a la «*comunidad*» de la forma en la que él la pidió. [Folio 1, c. 1]

B. Los hechos

1. El 25 de noviembre de 2016, Javier Elías Arias Idárraga, formuló acción popular contra Audifarma, por la presunta vulneración de derechos colectivos.

2. Le correspondió conocer el asunto al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, quien por auto de 28 de noviembre de 2017, lo admitió y ordenó el enteramiento de la pasiva.

3. La entidad convocada contestó la demanda por conducto de apoderada judicial con oposición a las pretensiones y en ese contexto formuló las excepciones de mérito, por lo que se le tuvo por notificada por conducta concluyente.

4. El 29 de noviembre de 2017, el actor pidió que se enterara a la comunidad de la existencia de su queja por intermedio de una publicación en la página web de la rama judicial, Link de avisos.

5. En auto de 11 de noviembre 2017, el juez le indicó que ese no era un mecanismo idóneo para dar a conocer a la ciudadanía la acción popular.

6. En virtud a la negativa, el accionante señaló que *«ante la renuencia de la a-quo, desisto de mi acción y pido que el Procurador Delegado continúe con la renuente acción, pues me cansé de perder mi tiempo»*. [Folio 21]

7. En proveído de cinco de abril de 2018, se le señaló que no eran ciertos sus argumentos para desistir.

8. El 12 de junio de 2018, el fallador requirió al accionante para que de conformidad con el artículo 317 del Código General del proceso, realizara el aviso a la comunidad sobre el inicio de la demanda, so pena de desistimiento tácito.

6. Contra la mencionada decisión el tutelante interpuso recurso de reposición, que fuera denegado el 10 de julio de 2018.

7. En determinación de 29 de agosto de 2018, se decretó la terminación de la controversia, ante el incumplimiento del promotor del amparo de su carga, de conformidad con lo establecido en el artículo 317 ibídem.

8. El impulsor de la queja acude a este mecanismo constitucional, porque estima vulneradas sus prerrogativas fundamentales por cuanto no se ha permitido realizar la

publicación a la comunidad por la página web, por el contrario, permiten la vulneración de los derechos colectivos al archivarle su acción. [Folio 4, c.1].

C. El trámite de la primera instancia

1. El 14 de septiembre de 2018, el Tribunal admitió la acción de tutela y ordenó el traslado a los involucrados en el proceso, para que ejercieran su derecho a la defensa. [Folio 7, c. 1]

2. El Procurador Delegado Para Asuntos Civiles, manifestó que la pretensión del promotor del amparo, pidió que se denegara la tutela por falta de legitimación. [Folio 42, c.1]

Por su parte, la Directora Jurídica de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que las pretensiones del accionante están encaminadas a que se ordene al despacho accionado emitir una decisión en torno a la acción popular por él referida. [Folios 38-40, c.1]

A su turno, el representante legal de Audifarma, solicitó se negara la protección pues al tutelante no se le ha vulnerado derecho alguno. [Folios 59, c.1]

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, remitió copia de las piezas procesales de la actuación discutida.

3. En sentencia de 27 de septiembre de 2018, la Sala

Civil-Familia del Tribunal Superior de citada ciudad declaró improcedente la tutela tras considerar que existía hechos consumado, porque ya se había decretado la terminación del proceso y por ende, era intrascendente señalar como debía avisarse a la comunidad de la acción popular. [Folios 79-81, c. 1]

4. Inconforme con esta determinación, el promotor de la queja la impugnó, sin aducir los argumentos que sustentan su desacuerdo. [Folio 85, c. 1]

II. CONSIDERACIONES

1. Reiterado ha sido el criterio adoptado por la jurisprudencia respecto de la improcedencia, por regla general, de la acción de tutela en contra de providencias judiciales; por lo que solo en forma excepcional se ha admitido para atacarlas cuando con ellas se causa una evidente vulneración a las garantías constitucionales de las personas mediante el ejercicio arbitrario, caprichoso, infundado o rebelado de la actividad jurisdiccional.

Una de las causas que justifican la procedencia del amparo contra las decisiones proferidas por los juzgadores, se configura cuando éstos se apartan de manera evidente de las normas sustanciales o procesales aplicables al caso, situación que termina produciendo vulneración de los derechos de quienes someten sus controversias a la resolución de los funcionarios competentes.

Ese desconocimiento de la ley adjetiva o procesal debe ser, sin embargo, un error trascendente que por tener una influencia directa en la determinación de fondo que se emite, afecta de manera grave el debido proceso.

2. En el presente asunto, como resultado del análisis de una de las providencias en contra de las que se dirigió el reclamo en tutela, esto es, el auto de 29 de agosto de 2018, mediante el cual se declaró el desistimiento tácito de la acción popular, se advierte su incursión en una vía de hecho, que hace procedente el amparo, porque se transgreden los derechos fundamentales del accionante, siendo imperiosa la intervención del juez constitucional.

Lo anterior, porque por la naturaleza constitucional y oficiosa de la acción popular que promovió el tutelante, impide aplicar el artículo 317 del Código General del Proceso y sus consecuencias sancionatorias.

En efecto, la disposición citada señala que:

«Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquélla o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado.

Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas. (...)

f) El decreto del desistimiento tácito no impedirá que se presente nuevamente la demanda transcurridos seis (6) meses contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto o

desde la notificación del auto de obediencia de lo resuelto por el superior, pero serán ineficaces todos los efectos que sobre la interrupción de la prescripción extintiva o la inoperancia de la caducidad o cualquier otra consecuencia que haya producido la presentación y notificación de la demanda que dio origen al proceso o a la actuación cuya terminación se decreta;

g) Decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido (...)

De lo que se desprende, que el legislador creó una forma anormal de culminar una controversia o actuación dentro de ésta, cuando vencido el término de los 30 días sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia.

Además, surgen unos efectos al decretarse el desistimiento, entre ellos que: (i) se termina el proceso, (ii) la demanda sólo se puede volver a presentar pasados seis meses contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto, (iii) se tornan ineficaces todos los efectos que sobre la interrupción de la prescripción extintiva o la inoperancia de la caducidad o cualquier otra consecuencia que haya producido la presentación y notificación de la demanda que dio origen al proceso o a la actuación cuya terminación se decreta y (iv) que decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido.

Figura que fue instituida como una sanción a la desidia y negligencia de la parte actora; consecuencia que

surge en dos circunstancias procesales diferentes, esto es, ante el incumplimiento de una carga procesal o desatención al requerimiento proveniente del director del proceso, y por la inactividad prolongada en el tiempo del mismo.

Ahora bien, tal correctivo no puede aplicarse de manera automática a todos los juicios civiles y de familia, sino que debe revisarse de manera concreta el asunto y la naturaleza del mismo para determinar su procedencia, pues en atención a las consecuencias que genera su decreto, hacerlo de manera irreflexiva y mecánica generaría en algunas controversias, una abierta y ostensible denegación de justicia.

En tal sentido esta Sala, ha sido insistente en señalar que:

«...la exigencia de cumplir determinada carga procesal y aplicar la sanción ante la inobservancia regulada en el precepto citado, no puede ser irreflexiva de las circunstancias especiales previstas en el referido artículo [317 del Código General del Proceso], sino que debe obedecer a una evaluación particularizada de cada situación, es decir, del caso en concreto, para establecer si hay lugar a la imposición de la premisa legal.

Lo anterior, porque la actividad judicial debe estar presidida por la virtud de la prudencia, que exige al juez obrar con cautela, moderación y sensatez a la hora de aplicar la ley, más cuando, como en el caso de autos, la aplicación automática de las normas puede conducir a una restricción excesiva de derechos fundamentales, en este caso el derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia...». (CSJ STC16508-2014, 4 dic. 2014, rad. 00816-01, CSJ STC2604-2016, 2 mar. 2016, rad. 2015-00172-01).

Concretamente, frente a su inaplicación de la citada norma por la naturaleza del proceso, se ha indicado que:

En ese sentido, es que esta Sala ha señalado que en algunos procesos de características particulares, como, verbi gracia, el de alimentos de menores no puede tener cabida la mencionada norma, pues en él no sólo se debate un derecho que de conformidad con el artículo 424 del Código Civil es intransferible, inajenable e ineluctable, sino que además garantiza los recursos necesarios para la subsistencia y el desarrollo hacia la adultez del niño, niña o adolescente, quien es sujeto de especial protección. (Subraya la Sala, STC8850-2016, 30 jun. 2016 rad. 00186-01 reiterada en STC11430-2017, 3 ago. 2017 rad. 00183-01).

2.1. Ahora bien, en las acciones populares, se debate la protección de derechos colectivos que pertenecen a todos y cada uno de los integrantes de una comunidad o de toda la sociedad, que exigen por ende una labor anticipada de protección y una gestión pronta de la justicia dirigida a impedir su vulneración.

Dichas garantías no hacen referencia a intereses subjetivos o particulares, sino a cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad, lo que hace que de suyo sean irrenunciables, inajenables e imprescriptibles.

En tal sentido, al declarar parcialmente inexecutable el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, que establecía un término de caducidad a las acciones populares, indicó la Corte Constitucional que:

Sin embargo, cuando se trata de derechos fundamentales, es decir, imprescriptibles, no puede someterse su ejercicio o protección a que por el transcurso del tiempo y la negligencia de uno de los titulares de un derecho colectivo perteneciente a

todos y cada uno de los miembros de la comunidad afectada, se extinga la posibilidad de instaurar la acción que la Constitución ha consagrado en favor de una colectividad.

Por tal motivo, es que de manera acertada y acorde con el ordenamiento constitucional, el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, consagra la regla general según la cual la acción popular puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo, sin límite de tiempo alguno. No obstante, encuentra la Corte, que la excepción que en la misma disposición se prevé cuando la acción se dirige a " volver las cosas a su estado anterior" , en cuanto establece un plazo de cinco (5) años para instaurarla, contados a partir de la acción u omisión que produjo la alteración, desconoce el debido proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, de los miembros de la comunidad que se ven afectados en sus derechos e intereses colectivos.

Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.

Carece entonces de fundamento razonable y por lo mismo violatorio de derechos y principios constitucionales, el que a pesar de que exista la probabilidad de subsanar y hacer cesar una situación que afecta derechos esenciales de una comunidad presente o futura, se cierre la oportunidad para cualquiera de los sujetos afectados de actuar en su defensa, al establecer un término de caducidad cuando se demanda el restablecimiento de las cosas al estado anterior a la violación del derecho, mientras ello fuere físicamente posible.

Así que, entonces, debido a la naturaleza de los derechos que se debaten en este tipo de acciones, no puede

tener cabida la aplicación del artículo 317 del Código General del Proceso, es decir, que pueda terminarse el proceso de forma anormal por la presunta negligencia de quien la inició, cuando lo que se intenta proteger es el interés de toda una comunidad, en perjuicio de sus integrantes.

Máxime, cuando se advierte que de conformidad con el artículo 5° de la ley 472 de 1998, es obligación del juez de conocimiento impulsar oficiosamente la acción, lo cual implica que si en el curso de la misma se presentan obstáculos que obstruyen su eficaz y preferencial desarrollo, debe adoptar las medidas procesales necesarias para removerlos, pues se trata de un asunto prevalente cuya comunicación a los posibles beneficiarios de la orden que se imparta, no puede convertirse en una barrera para adelantarlos.

Y es que siendo la acción popular un mecanismo de estirpe constitucional, instituido para la protección de los derechos fundamentales de las colectividades (Art. 2°, Ley 472 de 1998), de ahí que esté consagrado como una herramienta preferente (Art. 6°, ejusdem), su trámite y resolución no pueden quedar supeditados a la realización de ciertos actos procesales por parte de los sujetos procesales intervinientes (Art. 5°, inc. 3°, ibídem), porque en virtud de sus facultades oficiosas, el juzgador está en el deber de adoptar los correctivos que estime necesarios para continuar con su curso normal.

No en vano el legislador impuso al funcionario a cargo de las diligencias, la obligación de «...impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución».

2.2. Todo lo anterior hace que tampoco sea posible aplicar las sanciones dispuestas en el los literales f y g del artículo 317 del Código General del Proceso, consistentes en que: (i) la demanda sólo se puede volver a presentar pasados seis meses contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto y (ii) que decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido.

En primer lugar, porque el artículo 11 de la Ley 472 de 1998, indica que «La Acción Popular podrá promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro al derecho e interés colectivo», de manera que no puede supeditarse a transcurra un determinado periodo de tiempo, porque ello va en contravía de la naturaleza de la acción popular y en especial de la importancia que el Constituyente otorgó a este tipo de prerrogativas, por lo que en cualquier momento se pueden reclamar.

No tendría ningún sentido, que existiendo la amenaza o vulneración a derecho perteneciente a toda la comunidad, se obligue a todos sus integrantes a esperar seis meses para interponer la acción a fin de conseguir su protección, porque ya se decretó la terminación por desistimiento tácito de una demandada inicial presentada por uno de ellos;

pues esto sería darle unos alcances de individualidad que dichas prerrogativas no tienen y aún más grave, desconocer el interés general que en estas priman.

Menos puede concebirse que los derechos que se intentan salvaguardar mediante este tipo de acciones, puedan declararse extintos, en razón a que se haya decretado la culminación por segunda vez, porque, se itera, éstos son imprescriptibles e inalienables y no pueden ser objeto de dicha sanción.

Al respecto la Sala, ha reconocido la inaplicabilidad de tales sanciones:

«(...) el actor constitucional está en posibilidad de incoar nuevamente su queja por la presunta vulneración de derechos colectivos, sin aguardar al transcurso de los seis (6) meses de que trata el literal f del artículo 317 del Código General del proceso, ya que al tratarse de prerrogativas de carácter irrenunciable e imprescriptible, no les son aplicables las sanciones derivadas de la figura jurídica en comento.

De modo que si el hecho dañoso o amenazante persiste, el tutelante puede acudir a la administración de justicia a solicitar las respectivas medidas de protección, a través de una nueva acción popular. (CSJ STC3633, 15 Mar. 2017. Rad. 2017-00029-01).

2.3. Finalmente, terminar anticipadamente una acción popular que pretende la defensa de las citadas garantías que son de interés general para la comunidad, desconoce principios rectores de la administración de justicia, como la celeridad, la economía procesal y la eficacia, se insiste, en acciones constitucionales, donde no es posible, so pretexto de la falta de integración del contradictorio por parte del

demandante, declarar desistida tácitamente su pretensión de amparo colectivo.

En especial, cuando se encuentra que el caso ya existía vinculación de la mayoría de los interesados –sólo hacía falta la publicación del aviso a la comunidad (art. 21, L. 472/98)-, carga que no se encuentra sea de exclusivo cumplimiento del actor, por el contrario, la misma norma establece varios medios para que el juez pueda llevarla a cabo, entre ello formas de financiamiento para la realización de los actos procesales, a través del Fondo Para la Defensa de los Derechos Colectivos.

Lo anterior, porque el citado artículo indica que puede informarse, *«a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios»*, sin que se requiera necesariamente la intervención del actor para que se haga la publicación.

3. Todo lo expuesto imponía, la concesión del amparo, lo que conlleva a que se revoque la sentencia impugnada y para proteger los derechos fundamentales, se dejará sin valor ni efecto el auto de 29 de agosto de 2018 que decretó la terminación de la acción popular por desistimiento tácito, así como las demás decisiones que de ella dependan; y en su lugar, se ordenará al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, que continúe el proceso promovido por el accionante, con observancia de la normatividad y ritualidad legalmente aplicable al asunto, así como que ejerza sus poderes oficiosos para lograr la continuidad del trámite.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **REVOCA** el fallo impugnado y, en su lugar, **CONCEDE** el amparo constitucional invocado. En consecuencia, **ORDENA:**

PRIMERO: DEJAR sin valor ni efecto el autos 29 de agosto de 2018, que decretó la terminación de la acción popular por desistimiento tácito, ambos proferidos por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira y las demás actuaciones que se desprendan de esas decisiones.

SEGUNDO: ORDENAR al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, continúe con el proceso que promovió la tutelante, con observancia de la normatividad y ritualidad legalmente aplicable al asunto, así como que ejerza sus poderes oficiosos para lograr la continuidad del trámite.

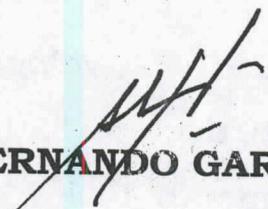
TERCERO: COMUNÍQUESE telegráficamente lo resuelto a los interesados y, en oportunidad, remítase el diligenciamiento a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

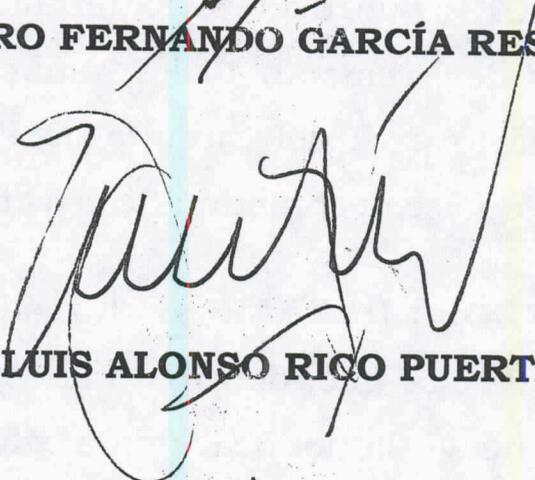
AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Presidente de Sala

EN COMISION DE SERVICIOS

MARGARITA CABELLO BLANCO


ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO


LUIS ALONSO RICO PUERTA


ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

EN COMISION DE SERVICIOS

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE


LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA