



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Plena

Sentencia C-426 de 2024

Referencia: Expediente D-15726

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 153 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Felipe Chica Duque

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., nueve (09) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso adelantado, en los términos de los artículos 40.6, 241.4 y 242 de la Constitución y del Decreto Ley 2067 de 1991, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Felipe Chica Duque, en contra de la norma prevista en el segundo inciso del artículo 153 de la Ley 1564 de 2012,

“[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

Síntesis de la decisión

La Sala Plena ejerció control de constitucionalidad sobre la norma enunciada en el segundo inciso del artículo 153 del Código General del Proceso (en adelante, “CGP”). En este inciso se prevé que en la providencia por medio de la cual se deniegue el amparo, se impondrá al solicitante una multa de un salario mínimo mensual (1 SMLMV).

El demandante argumenta que la disposición acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución, pues no contiene ningún condicionamiento para imponer la multa, en caso de que el amparo de pobreza sea negado. En otras palabras, de su enunciado es posible colegir que la imposición de la multa es una consecuencia necesaria de que se niegue la solicitud de amparo de pobreza. De otro lado, también arguye que la disposición desconoce lo dispuesto en el artículo 229 superior, en tanto la imposición automática de la multa desincentiva la solicitud del amparo de pobreza.

Como cuestión previa, la Sala se ocupó de verificar la aptitud de la demanda, a partir de una lectura sistemática de lo previsto en los artículos 151 y 153 del CGP. Si bien la providencia que deniega la solicitud y que, con fundamento en ello, impone la multa, puede ser objeto de recursos, lo que se controvierte en este caso es que, al tenor de lo previsto en el referido artículo del CGP, sin que sea relevante considerar las razones por las cuales se niega la solicitud de amparo, en todos los casos en los que se la niegue sea necesario imponer la multa. Además, se pudo establecer que el precepto demandado admitía dos interpretaciones, ambas objetivas y razonables. Conforme a la primera, al examinar la procedencia del amparo de pobreza, debía analizarse la situación fáctica del demandante bajo un parámetro objetivo y considerar si su obrar es o no razonable. La segunda, por el contrario, considera que esto último no es necesario, pues para ello basta con la manifestación juramentada del usuario del sistema para solicitar el amparo de pobreza.

Asimismo, la Sala recordó que, en ocasiones anteriores, había evaluado normas que imponían una multa en relación con algunas actuaciones procesales, como la de interponer un recurso de casación y luego no presentar la correspondiente demanda de casación, o la de interponer el recurso de revisión y no sustentarlo en su debida oportunidad. En dichas oportunidades, se determinó que aquellas disposiciones se convertían en obstáculos para que los abogados, por el temor a la aplicación de una multa, se abstuvieran de presentar los recursos judiciales contra las providencias que estimaran contrarias a la Constitución o a la ley. En el presente caso, la sanción cuestionada podía tener el mismo efecto respecto de los usuarios que consideraran que podrían ser beneficiados con la figura del amparo de pobreza. En esa medida, la Sala Plena concluyó que la demanda era apta.

Al pasar al estudio de los cargos formulados, la Sala encontró que, bajo una de las interpretaciones plausibles de la norma, la denegación del amparo era el hecho que

daba como resultado la imposición de la multa de un SMLV. Empero, no era claro qué criterio debían utilizar las autoridades judiciales para imponer o no la multa contemplada en la norma demandada. En primer lugar, la determinación de una situación de pobreza seguía criterios subjetivos; por lo tanto, este concepto podía diferir entre el solicitante y el juez, sin que esto necesariamente implicara un obrar de mala fe o irrazonable por parte del usuario de la administración de justicia. Segundo, la norma podía ser interpretada en el sentido de que ella no exigía verificar la mala fe del actor, sino simplemente que se concluyera que no se pudo acreditar lo relativo a la capacidad económica del solicitante, para efectos de imponer la multa. Esta interpretación no era compatible con el debido proceso.

De otra parte, el efecto disuasivo que tenía una multa que se imponía siempre que se denegara una solicitud, sin importar las razones por lo que esto ocurría, como era posible interpretarlo, generaba un desestímulo u obstáculo para que las personas en situación de pobreza pudieran acceder a la justicia. El solicitar un amparo de pobreza conllevaba el riesgo obvio de que la solicitud se negara y, lo que era más relevante, según la interpretación en comento, traía consigo el riesgo de que se impusiera una multa al solicitante, por el hecho de haberse negado su solicitud. En este sentido, esta interpretación no era compatible con el derecho a acceder a la justicia.

Por lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad condicionada de la norma prevista en el segundo inciso del artículo 153 del CGP, en el entendido de que la sanción allí establecida debía ser impuesta luego de establecer que el solicitante obró de mala fe. Para tal efecto, la sanción debía seguir lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996.

I. ANTECEDENTES

1. El 31 de enero de 2024, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Felipe Chica Duque demandó la norma prevista en el inciso segundo del artículo 153 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”

Trámite procesal

2. Mediante Auto del 4 de marzo de 2024,¹ se inadmitió la demanda respecto de los dos cargos formulados, al considerar que aquellos carecían de *claridad, certeza, especificidad y suficiencia*. Por consiguiente, se le concedió al demandante el término de tres días para que subsanara la demanda.²

¹ Notificado mediante el Estado No.041 del 18 de marzo de 2024. Auto disponible en web: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=78621>

² El término para la subsanación transcurrió durante los días 19, 20 y 21 de marzo de 2024. El 21 de marzo, el actor remitió corrección de la demanda dentro del término concebido para tal efecto.

3. En el escrito de corrección, el demandante recordó que el inciso 1° del artículo 27 del Código Civil establece que *“cuando el sentido de la ley no sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.”* A su turno, el artículo 31 siguiente prevé que *“[l]o favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse a toda ley se determinará por su genuino sentido, y según las reglas de interpretación precedentes.”* A partir de estas normas, el demandante concluyó que del contexto normativo respecto del amparo de pobreza no hay ninguna disposición literal que restrinja la multa a los casos de mala fe o perjurio. En cambio, hay un uso imperativo: *impondrá*, sin ningún tipo de condicionamiento.

4. Destaca que esta Corporación, en las Sentencias T-339 de 2018 y T-114 de 2007, ha precisado que no es suficiente con una declaración juramentada para conceder el amparo. Por el contrario, el juez competente, al examinar la procedencia de la figura, debe contar con un parámetro objetivo para determinar si, conforme a la situación fáctica presentada, dicho otorgamiento tiene justificación válida. Esto implica que debe tenerse en cuenta la oportunidad y las razones de índole económico expuestas por la parte interesada; que el análisis se circunscribe a los medios de convicción que reposan en el expediente, sin que pueda imponerse obligación probatoria distinta.

5. Pese a lo anterior, otras autoridades judiciales, como la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, actuando como juez de tutela en la decisión STL-20843 de 2017, observó que no podía interferir en la decisión de una autoridad judicial que había sancionado al demandante, de acuerdo con el artículo 153 del CGP.³ Lo anterior, en tanto la decisión se había adoptado con apego a las normas aplicables y según el criterio del funcionario competente. De este modo, con independencia de que *“esta Corte pueda compartir o no la dilucidación jurídica y probatoria del tribunal accionado, la verdad es que ella no deviene en modo alguno subjetiva, ni constituye un yerro interpretativo de tal entidad que implique concluir un desafuero protuberante y contrario a lo que razonablemente se extrae del marco legal aplicable al asunto.”*⁴

6. Bajo este escenario, el demandante arguye que el criterio de *“no hallarse en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos”* está sujeto a interpretaciones valorativas. Por ejemplo, en el asunto al que acaba de aludirse, el actor había señalado que la multa se impuso como consecuencia de considerar que el demandante tenía un vínculo laboral vigente, sin detenerse a considerar *“el fenómeno de los trabajadores pobres.”*⁵ De esta manera, argumentó que el concepto de *“pobreza”*, aunque puede partir de elementos objetivos, no es inmune a divergencias interpretativas.

³ *“Cuando se presente junto con la demanda, la solicitud de amparo se resolverá en el auto admisorio de la demanda.”* En la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo mensual (1 smlmv).”

⁴ Expediente D-15726, corrección del escrito de demanda, pág.7.

⁵ *Ibidem.*

7. Una vez analizado el escrito de corrección, por medio del Auto del 12 de abril de 2024⁶ se admitió la demanda, por los dos cargos propuestos. Adicionalmente, se comunicó el inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministro Justicia y del Derecho y a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que, si lo estimaban oportuno, presentaran por escrito las razones que justificaban la constitucionalidad de la norma sometida a control. A su vez, se invitó a la Defensoría del Pueblo, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a las Facultades de Derecho de las Universidades de Antioquia, los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre de Bogotá, Nacional de Colombia, del Norte, de Nariño, Pontificia Bolivariana, del Rosario y Santo Tomás en calidad de expertos para que, si lo estimaban conveniente, emitieran concepto. Así mismo, ordenó fijar en lista el expediente y requerir el concepto de la procuradora general de la Nación.

La norma demandada

4. A continuación, se transcribe el texto del artículo 153 de la Ley 1564 de 2012, con lo demandado en subrayas.

“LEY 1564 DE 2012
(julio 12)

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones

[...]

Artículo 153. TRÁMITE. Cuando se presente junto con la demanda, la solicitud de amparo se resolverá en el auto admisorio de la demanda.

En la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo mensual (1 smlmv).”

La demanda

8. **Cargo por desconocimiento del artículo 29 de la Constitución.** Sostiene el actor que la norma demandada prevé que, por la mera circunstancia de que la solicitud de un amparo de pobreza sea denegada, se impondrá al solicitante una multa de un smlmv. En este sentido, destaca que el juez no tiene ninguna alternativa, pues en cada caso en que se deniegue la solicitud debe imponer la multa. Esto ocurre de manera automática, sin considerar cómo ha obrado el solicitante, lo cual resulta indiferente para efectos de la sanción.

9. Si bien reconoce que puede haber otra interpretación del enunciado del segundo inciso del artículo 153 del CGP, conforme a la cual la imposición de la multa sería

⁶ Notificado mediante Estado No.054 del 16 de abril de 2024. Auto disponible en web: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=80202>

el resultado de la comprobación de una situación de perjurio, por cuanto la manifestación de pobreza se realizaba bajo juramento y a partir de criterios determinables. Sin embargo, esta no es la única interpretación posible.

10. Así las cosas, el precepto demandado admite una interpretación que es incompatible con el principio de culpabilidad, en la medida en que puede entenderse que en aquel se prevé una forma de responsabilidad objetiva para imponer la sanción, sin que sea relevante examinar si la solicitud fue hecha de mala fe o era notoriamente improcedente. También, desconocía el derecho de defensa y el principio de presunción de inocencia, en la medida en que los solicitantes sólo podían controvertir la multa, una vez les era impuesta por el simple hecho de que se les negara su solicitud. Finalmente, la medida resultaba desproporcionada, pues *“sacrifica[ba] gravemente el debido proceso para conseguir un fin (...) Se trata de un sacrificio grave, porque (...) asum[ía] la mala fe de los solicitantes –quienes p[odían] no tener el conocimiento suficiente para saber cómo probar la necesidad del amparo de pobreza– y resulta[ba] innecesario, porque los jueces de todas formas t[enían] las facultades para sancionar el uso abusivo de recursos y solicitudes, siempre y cuando compr[obaran] dicha mala fe.”*⁷

11. Bajo este escenario, el actor concluye que las disposiciones del CGP, leídas sistemáticamente, no permitían llegar a *“la única conclusión de que la multa ha de imponerse sólo por la comprobada violación al juramento. De hecho, existe la posibilidad hipotética de que, si no se dice expresamente que el amparo de pobreza se solicita bajo juramento de cumplir con las condiciones para su otorgamiento, esa sola omisión implique su rechazo y la imposición de la multa.”*⁸

12. Cargo por desconocimiento del artículo 229 de la Constitución. La imposición automática de la multa, prevista en el segundo inciso del artículo 153 del CGP desconoce el derecho fundamental a acceder a la administración de justicia, pues desincentiva el uso de esta figura. *“Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que la figura del amparo de pobreza es un mecanismo fundamental para que la población económicamente vulnerable pueda hacer uso de la administración de justicia en condiciones de igualdad respecto de otras personas con mayor capacidad adquisitiva.”* A esto se añade que el criterio para conceder el amparo dependía de la capacidad del solicitante de aportar pruebas convincentes de su situación de vulnerabilidad y de la valoración hecha por el juez. Así, no se trata de un criterio netamente objetivo, *“como el estar en determinado grupo del Sisben”*; al contrario, existía un margen interpretativo y probatorio.

Intervenciones y conceptos en el trámite de constitucionalidad

13. En el trámite de este proceso se recibieron 5 conceptos técnicos de entidades invitadas y una intervención ciudadana. A continuación, se enuncia cada una de estas intervenciones y, posteriormente, se resume su contenido.

⁷ *Ibidem*, pág.9.

⁸ *Ibidem*, pág.8.

Invitado y/o experto ⁹	Solicitud
Enán Arrieta Burgos, Andrés Felipe Duque Pedroza y Pablo Suárez, actuando en calidad de profesores y estudiante de la Universidad Pontificia Bolivariana, respectivamente	Inhibición
Luisa María Brito Nieto, en calidad de docente del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia	Exequibilidad condicionada
Óscar Mauricio Ceballos Martínez, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho	Inexequibilidad
Julio Javier Leyton Portilla, en calidad de director general de Consultorios Jurídicos de la Universidad de Nariño	Inexequibilidad
El Consultorio Jurídico de la Universidad de San Buenaventura de Bogotá	Inexequibilidad

Intervención ciudadana	Solicitud
Harold Sua Montaña	Inexequibilidad

14. La Universidad Pontificia Bolivariana considera que la acción pública de inconstitucionalidad no cumple con los mínimos argumentativos de *certeza* y *pertinencia*. Por una parte, explica que el artículo 153 del CGP debe ser interpretado en concordancia con el 59 de la Ley 270 de 1996,¹⁰ según lo dispuesto en los artículos 12¹¹ y 44¹² del CGP. Al interpretar estas normas de forma conjunta, el interviniente

⁹ Decreto 2067 de 1991, artículo 13

¹⁰ “El magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oír las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada contra la cual solamente procede el recurso de reposición interpuesto en el momento de la notificación. El sancionado dispone de veinticuatro horas para sustentar y el funcionario de un tiempo igual para resolverlo.”

¹¹ “Cualquier vacío en las disposiciones del presente código se llenará con las normas que regulen casos análogos. A falta de estas, el juez determinará la forma de realizar los actos procesales con observancia de los principios constitucionales y los generales del derecho procesal, procurando hacer efectivo el derecho sustancial.”

¹² “Sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá los siguientes poderes correccionales:

1. Sancionar con arresto incommutable hasta por cinco (5) días a quienes le falten al debido respeto en el ejercicio de sus funciones o por razón de ellas.
2. Sancionar con arresto incommutable hasta por quince (15) días a quien impida u obstaculice la realización de cualquier audiencia o diligencia.
3. Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.

sostiene que se extrae que el ejercicio de la potestad correccional o sancionatoria en cabeza de los jueces no puede predicarse a raíz de una responsabilidad objetiva o de manera automática. En efecto, el artículo 59 de la Ley 270 de 1996 establece que “*el magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea la correspondiente sanción y de inmediato oirá las explicaciones que éste quiera suministrar en su defensa. Si éstas no fueren satisfactorias, procederá a señalar la sanción en resolución motivada (...)*”

15. Así las cosas, es obligación de la autoridad judicial darle la oportunidad al infractor para explicar su conducta. Si no es convincente, entonces, podrá imponer la correspondiente sanción. Destaca que así lo sostuvo esta Corte en el Auto 190 de 2022, mediante el cual, al referirse al artículo 59 en comentario, señaló que “*la imposición de la multa debe en todo caso estar antecedida de una actuación que cumpla con los ingredientes mínimos del debido proceso (publicidad, contradicción y defensa).*”¹³

16. De este modo, concluye que la norma demandada, al interpretarse de manera sistemática con lo previsto en los artículos 12 y 44 del CGP, y 59 de la Ley 270 de 1996, no merece ser objeto de reproche por el desconocimiento de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Esto, por cuanto la sanción a la que hace referencia la norma sólo puede imponerse mediante una decisión motivada.

17. Por otro lado, arguye que el cargo por la vulneración al artículo 229 superior es *impertinente*, pues el demandante lo basa en escenarios hipotéticos que, aunque posibles, no son objeto de un control de constitucionalidad, en la medida en que dependen de los usos y eventuales abusos de los operadores jurídicos. Si es así, los usuarios de la administración de justicia cuentan con otras vías judiciales para procurar que las decisiones sancionatorias sean resultado del debido proceso.

18. *La Universidad Externado de Colombia* recuerda que la libertad de configuración del Legislador está sometida a precisos límites. Para el presente caso, la universidad hace especial énfasis en la eficacia de las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Específicamente, cuando la legislación regula el procedimiento judicial, no debe tornarse en una barrera para su ejercicio efectivo, pues resultaría contrario a los principios y valores previstos en

4. Sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) a los empleadores o representantes legales que impidan la comparecencia al despacho judicial de sus trabajadores o representados para rendir declaración o atender cualquier otra citación que les haga.

5. Expulsar de las audiencias y diligencias a quienes perturben su curso.

6. Ordenar que se devuelvan los escritos irrespetuosos contra los funcionarios, las partes o terceros.

7. Los demás que se consagren en la ley.

PARÁGRAFO. Para la imposición de las sanciones previstas en los cinco primeros numerales, el juez seguirá el procedimiento previsto en el artículo 59 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. El juez aplicará la respectiva sanción, teniendo en cuenta la gravedad de la falta.

Cuando el infractor no se encuentre presente, la sanción se impondrá por medio de incidente que se tramitará en forma independiente de la actuación principal del proceso.

Contra las sanciones correccionales solo procede el recurso de reposición, que se resolverá de plano.”

¹³ Expediente D-15726, intervención de la Universidad Pontificia Bolivariana, pág.3.

la Carta.¹⁴ Así, *“si bien el legislador goza de una amplia libertad para configurar los procedimientos, no puede prever sanciones para una persona, a partir de un resultado, como el de que se nieguen las pretensiones por no haber demostrado los perjuicios (...)”*¹⁵

19. A la luz de estas consideraciones, la interviniente deduce que la disposición demandada consagra una sanción a partir de un resultado, esto es, la denegación del amparo de pobreza. *“La imposición de la multa consignada en la disposición normativa demandada resulta ser automática y objetiva, toda vez que, de acuerdo con el tenor literal de la norma demandada, en todos los casos en los que se niegue la solicitud de amparo de pobreza el juez deberá imponer la multa al solicitante.”*¹⁶

20. En los casos en que la Corte Constitucional ha ejercido control sobre normas jurídicas en las que el legislador ha previsto la imposición de sanciones en el curso del proceso por parte del juez, ha afirmado que las potestades correccionales de la autoridad judicial deben ir encaminadas a evitar y depurar el obrar de las partes contrario a la probidad y a la buena fe, así como aquellas actuaciones descuidadas y descomedidas de su parte, mas no a sancionar de forma desproporcionada, automática e irrazonable a las partes.¹⁷ Por lo tanto, las potestades correccionales del juez en lo relativo a la imposición de multas y sanciones *“i) deben tener como fin el cumplimiento del principio de lealtad procesal que se predica de las partes y apoderados en el proceso judicial; y ii) no debe ser la consecuencia objetiva de una decisión judicial, como el que se nieguen las pretensiones, o en este caso, que se niegue el amparo de pobreza.”*¹⁸ En consecuencia, una disposición normativa que prevea una sanción automática y objetiva sin considerar el actuar específico del solicitante, como la demandada, no resulta concordante con la finalidad de las potestades correccionales del juez.

21. Además, el precepto desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su situación económica, al generar un incentivo para no utilizar la figura, debido a que el solicitante está expuesto a la imposición de la multa por el solo hecho de la denegación del amparo de pobreza, sin considerar si su solicitud fue elevada de buena fe. A juicio de la universidad, esta consideración cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el artículo 152 del CGP, *“si el solicitante es una persona natural, no tiene siquiera la carga de probar su precaria situación económica, sino que bastará con que afirme bajo la gravedad de juramento que cumple con los requisitos exigidos por la normatividad procesal para que le sea concedido el amparo.”*¹⁹

¹⁴ Expediente D-15726, intervención de la Universidad Externado de Colombia, pág. 1. Para el efecto, cita la Sentencia C-319 de 2023.

¹⁵ *Ibidem*, págs. 1-2. Para el efecto, la universidad cita la Sentencia C-157 de 2013.

¹⁶ *Ibidem*, pág. 2.

¹⁷ Concretamente, la universidad cita las Sentencias C-153 de 2013 y C-279 de 2013.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 4.

22. En definitiva, para la universidad interviniente, la norma demandada puede vulnerar los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y a la igualdad procesal. En consecuencia, solicita que se declare su exequibilidad condicionada, en el entendido de que *“la multa se imponga exclusivamente en los eventos en los que el juez encuentre probada la mala fe y la temeridad del solicitante.”*²⁰

23. **El Ministerio de Justicia y del Derecho** arguye que la norma demandada establece una sanción sin tener en cuenta la conducta y diligencia de la parte afectada, por ende, contraviene la prescripción de la responsabilidad objetiva. Adicionalmente, al tratarse de una multa automática, no permite una defensa previa a la sanción y no prevé unos criterios de culpabilidad a considerar para la fijación del monto de la multa, lo que también se constituye como una violación del derecho al debido proceso.

24. Por otra parte, la medida afecta directamente a una población en situación de vulnerabilidad. Por consiguiente, plantea un desproporcionado efecto disuasorio para quienes no tienen suficientes recursos económicos pero que, por temor a la imposición de la multa, pueden abstenerse de acceder a la administración de justicia. Sobre este asunto, el ministerio recuerda que el Estado debe abstenerse de promulgar normas que perpetúan la exclusión y marginación de grupos que se encuentran en desventaja en la sociedad, a la luz del artículo 1° de la Constitución Política.

25. Para soportar la inconstitucionalidad de la disposición demandada, cita la Sentencia C-353 de 2022. En esta, según relata la entidad, la Sala consideró que *“la imposición de una multa por el simple rechazo del recurso extraordinario de revisión sin vincularlo a una conducta desleal o temeraria por parte del apoderado judicial, comportaba una transgresión del derecho al debido proceso. Además, se consideró que la disposición acusada obstaculizaba el acceso a la justicia al crear una barrera económica para interponer el recurso extraordinario de revisión.”*²¹

26. En vista de lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho solicita declarar la inexecutable de la expresión *“[e]n la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo mensual (1 smlmv)”*, contenida en el inciso 2° del artículo 153 de la Ley 1564 del 2012.

27. **La Universidad Antonio Nariño** señala que la imposición automática de la sanción acusada, sin permitir al solicitante la posibilidad de defenderse o explicar su situación económica, representa una clara vulneración del derecho al debido proceso, pues priva al solicitante de la oportunidad de presentar pruebas o argumentos que justifiquen su solicitud de amparo de pobreza.

28. Por otra parte, indica que esta sanción puede tener efectos negativos en el acceso a la administración de justicia, especialmente en aquellas personas con pocos

²⁰ *Ibidem*, págs.5-6.

²¹ Expediente D-15726, intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho, pág.6.

recursos económicos. Concretamente, puede desincentivar el ejercicio de su derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, por temor a una multa.

29. En suma, la universidad considera que la disposición demandada deja de lado el principio de buena fe, pues no permite distinguir entre casos legítimos y casos temerarios. Ante dicha situación, solicita declarar la inexecutable de la disposición, por ser contraria a los preceptos constitucionales del debido proceso, la prevalencia del derecho sustancial y la garantía de una justicia oportuna y equitativa.

30. *La Universidad San Buenaventura de Bogotá* observa que el artículo 153 del CGP no señala taxativamente las razones por las cuales el amparo de pobreza podía ser denegado. Como consecuencia, se genera una lesión al debido proceso de quien invoca el amparo, al no tener la oportunidad de defenderse.

31. Para soportar su postura, la universidad describe la manera en que otros países regulan esta figura. Por ejemplo, en Venezuela se concede este amparo a quienes perciban un ingreso que no exceda el triple del salario mínimo obligatorio, y Uruguay permite que el solicitante acompañe la petición de medios de prueba que demuestren su situación económica.

32. *El ciudadano Harold Sua Montaña* sostiene que la norma demandada socaba la presunción de inocencia, el acceso a la justicia y la proscripción de responsabilidad objetiva. Esto, puesto que *“ha sido aplicada a merced del leal saber y entender de los jueces sobre los elementos de juicio configurativos del supuesto de hecho de la misma.”*²² Además, fomenta una *“menor presentación de solicitudes de amparo en el corto y mediano plazo.”*²³ En consecuencia, solicita a la Corte declarar inexecutable la disposición demandada.

Concepto de la Procuradora General de la Nación

33. En su concepto, la procuradora señala que la libertad de configuración del legislador no es absoluta. Por el contrario, *“tiene ciertos límites que se concretan en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos fundamentales y la observancia de las demás normas constitucionales.”* Particularmente, la compatibilidad de la legislación procesal con la Carta Política depende de:

i. Que atienda los principios y fines del Estado, tales como la justicia y la igualdad, entre otros;

ii. Que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que, en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.);

iii. Que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas; y

²² Expediente D-15726, intervención del ciudadano Harold Sua Montaña, pág.2.

²³ *Ibidem*.

iv. Que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.).”

34. Teniendo en cuenta dichos estándares, en el concepto se sostiene que la norma demandada desconoce la garantía del debido proceso, porque la literalidad de la norma implica que la multa sea aplicada de forma automática, ignorando el derecho de defensa, el principio de presunción de inocencia y la prohibición de responsabilidad objetiva en materia sancionatoria. Asimismo, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia y el criterio de razonabilidad, debido a que las multas se tornan en un obstáculo injustificado para el uso del amparo de pobreza. En última instancia, la disposición se torna en una barrera para la optimización de la igualdad material, en tanto *“el objeto de este instituto procesal es asegurar a los pobres la defensa de sus derechos, colocándolos en condiciones de accesibilidad a la justicia, dentro de una sociedad caracterizada por las desigualdades sociales.”*²⁴

35. Aunado a lo anterior, recuerda que, mediante las Sentencias C-203 de 2011, C-492 de 2016 y C-353 de 2022, la Corte declaró la inexecutable de las normas que sancionaban a los intervinientes de los procesos judiciales por el simple rechazo de sus solicitudes o recursos, sin analizar el componente subjetivo de las conductas en cuestión, al considerar que desconocían los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

36. De esta forma, siguiendo el precedente constitucional, solicita que se declare la inexecutable de la norma demandada.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

37. En virtud de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer de la demanda, por dirigirse ella en contra de una norma contenida en una ley de la República.

Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

38. La Universidad Pontificia Bolivariana considera que la demanda no tiene aptitud sustancial, pues la acusación carece de certeza y de pertinencia. A su juicio, una lectura sistemática de la norma demandada y de lo previsto en los artículos 12 y 44 del CGP y 59 de la Ley 270 de 1996, hace que no sea posible asumir que la sanción de multa se impone de manera automática. Por el contrario, a esta sanción sólo se puede llegar luego de oír al solicitante y por medio de una decisión motivada. A esto se agrega que la multa no tiene el efecto de impedir que quienes así lo requieran,

²⁴ Expediente D-15726, concepto de la Procuraduría General de la Nación, pág.4. Para el efecto, cita la Sentencia T-374 de 2021.

soliciten un amparo de pobreza. Considera que esto sólo se funda en escenarios hipotéticos en la demanda, pero no en circunstancias objetivas.

39. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad.²⁵ Específicamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición determinada debe precisar (i) el *objeto* demandado, (ii) el *concepto de la violación* y (iii) la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. La concurrencia de los tres requerimientos mencionados permite un pronunciamiento de fondo.

40. Respecto del concepto de la violación, la Corte ha reiterado que los argumentos de inconstitucionalidad expuestos en la demanda deben ser *claros*, es decir, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; *ciertos*, esto es, que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente; *específicos*, en la medida que el ciudadano precise la manera en que la disposición acusada vulnera la Constitución y formule al menos un cargo concreto; *pertinentes*, en tanto el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta con el enunciado normativo acusado, mas no en su aplicación práctica; y *suficientes*, por cuanto el demandante debe exponer todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio. Así, deben generar alguna duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada.²⁶

41. En el presente caso, es evidente que hay una relación directa entre la decisión de denegar el amparo y la decisión de imponer la multa al solicitante. No se trata sólo de que ambas decisiones se deben tomar en la misma providencia, sino que, en lo que atañe a la multa, literalmente no hay alternativas, lo que hay es un mandato, previsto en términos imperativos, de imponer la multa. El que la providencia que impone la multa esté motivada, como desde luego debe estarlo, no cambia la situación de que la multa se impone como consecuencia de haberse denegado el amparo.

42. El actor cuestiona que el denegar el amparo es algo que puede ocurrir por diversas razones. A veces, ello puede ser consecuencia de un obrar de mala fe o irrazonable del solicitante, que hace bajo la gravedad de juramento unas afirmaciones que no corresponden a la verdad. Pero otras veces, ello puede resultar de una valoración diferente sobre lo que se entiende por pobreza, conforme a lo previsto en el CGP y, en este escenario, pese a que no hay un obrar de mala fe o irrazonable, de todas formas se acaba imponiendo la multa al solicitante.

²⁵ “Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”

²⁶ Ver, entre otros, el Auto 288 de 2001 y las Sentencias C-353 de 2022, C-1052 de 2001, C-568 de 2004 y C-980 de 2005.

43. De otra parte, al fundarse la multa en la decisión de denegar el amparo, sin que la norma demandada señale otros elementos de juicio, la Sala considera que la acusación sí corresponde al contenido normativo objetivo del precepto demandado. A la luz de este último, las razones por las cuales se deniegue el amparo, que pueden ser diversas, parecen ser indiferentes para efectos de imponer la multa.

44. Las normas a las que se refiere la Universidad Pontificia Bolivariana se refieren a otro escenario, en el cual el magistrado o juez hará saber al infractor que su conducta acarrea una sanción y oír las explicaciones que el usuario de la administración de justicia quiera suministrar en su defensa. En efecto, este artículo se inserta dentro del contexto de ciertas medidas correccionales del juez, a las que hace alusión el artículo 44 del CGP, dirigidas a sancionar faltas de respeto o comportamientos contrarios a la solemnidad que deben revestir los actos jurisdiccionales, o al decoro que debe imperar en los recintos donde estos se cumplen. Como puede observarse, la sanción impuesta en la disposición demandada no es consecuencia de una medida correccional, en tanto no está dirigida a corregir una actuación contraria a la solemnidad y decoro que debe revestir un proceso judicial. En ese sentido, es plausible interpretar que la sanción establecida en el artículo 153 de CGP resulta como consecuencia de la mera denegación del amparo de pobreza.

45. En otras palabras, la norma demandada tiene la particularidad de permitir pasar por alto la conducta de quien solicita el amparo de pobreza, que puede tornarse irrelevante ante la circunstancia de que el amparo sea denegado. Es el resultado, no la gestión propiamente dicha, lo que determina la imposición de la multa. En este sentido, incluso si se asumiera que el juez debe oír al solicitante, la norma demandada no le da posibilidad de no imponer la multa, si ha decidido denegar el amparo.

46. El solicitante no sólo se expone a que su petición sea negada, sino que, si esto ocurre, a que se le imponga una multa de un smlmv. En este sentido, el que la multa deba imponerse en razón del resultado, ciertamente puede tener, como lo destaca el actor, un efecto disuasivo para el solicitante, de cara a ejercer su derecho a acceder a la administración de justicia. Este razonamiento lo ha expuesto esta Corte en otras oportunidades,²⁷ en las cuales se analizó la constitucionalidad de sanciones que se imponían a apoderados judiciales por no presentar oportunamente un recurso o por presentarlo sin cumplir con los requisitos exigidos. Frente a ello, se consideró que tales normas se convertían en un obstáculo para los abogados, que tenía capacidad de disuadirlos de presentar los recursos del caso, pese a considerar que ello era lo que correspondía, por temor a la multa.

47. En suma, el actor no realiza una lectura subjetiva del artículo 153 del CGP. En efecto, tal como está redactada la norma, puede interpretarse que la denegación del amparo de pobreza es el hecho que da como consecuencia la imposición de una multa de un SMLMV. Adicionalmente, la demanda no está fundamentada en explicaciones globales ni genéricas. Sin duda, plantea una contradicción entre una disposición legal

²⁷ Ver Sentencias C-203 de 2011, C-492 de 2016 y C-353 de 2022.

y la Constitución, al señalar la presunta responsabilidad objetiva que implica una de las interpretaciones del precepto acusado. De esta manera, el demandante logra demostrar una duda frente a la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 153 del CGP, particularmente por el desconocimiento de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

48. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala constata que la acusación es cierta y pertinente y, por tanto, concluye que la demanda sí tiene aptitud sustancial.

Problema jurídico y metodología de la decisión

49. Le corresponde a la Sala establecer si la norma enunciada en el inciso segundo del artículo 153 del CGP, en la cual se prevé que a quien se le deniegue el amparo de pobreza solicitado, sin mediar otra consideración, se le impondrá una multa de un salario mínimo legal mensual, es compatible o no con lo previsto en los artículos 29 y 229 de la Constitución.

50. Para resolver este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente agenda. En primer lugar, analizará el fenómeno de la pobreza, su concepto y las formas que existen para medirlo. En segundo lugar, reiterará su jurisprudencia en relación con los derechos al debido proceso, a acceder a la administración de justicia y a la defensa; con los poderes del juez; y, en relación con la figura del amparo de pobreza. En tercer lugar, se referirá a los efectos del amparo de pobreza y, en particular, su relación con el principio de gratuidad. En cuarto lugar, analizará el modo en que ha sido entendida esta figura por los jueces de las jurisdicciones ordinaria y contencioso-administrativa. Con fundamento en los anteriores elementos de juicio, resolverá el referido problema jurídico.

El fenómeno de la pobreza, su concepto y las formas que existen para medirlo

51. La *pobreza* es un concepto multidimensional que implica más factores que la escasez de dinero. Este consta de ciertas *privaciones* referentes a la falta de trabajo digno, ingresos insuficientes y carencias tanto materiales como sociales. También, está compuesto de dimensiones relacionales: discriminación social e institucional, y contribuciones no reconocidas. Todas estas dimensiones son interdependientes y típicamente experimentadas en conjunto y de manera cumulativa.²⁸

52. Entonces, la pobreza es un fenómeno complejo y con varias facetas. No es suficiente cuantificarla y medirla desde parámetros exclusivamente económicos y materiales. En primer lugar, la pobreza debe analizarse con base en las diversas necesidades humanas, para así determinarla desde una perspectiva de derechos. Asimismo, es importante comprender que la pobreza no se mide desde variables puramente observables o agentes externos, sino que se comprende desde las

²⁸ ATD FOURTH WORLD -UNIVERSIDAD DE OXFORD (2019). *The hidden dimensions of poverty. International participatory research led by ATD Fourth World and the University of Oxford*. Disponible en: <https://www.atd-quartmonde.org/wp-content/uploads/2019/12/Hidden-Dimensions-of-Poverty-20-11-2019.pdf> URL 5/09/2024.

percepciones y las vivencias de los seres humanos en sus vidas cotidianas. Es por ello que existe una diferencia entre la pobreza en términos absolutos y aquella determinada por factores relativos. Mientras la primera corresponde a la incapacidad para satisfacer necesidades de supervivencia básica, la segunda es la capacidad de cubrir necesidades que, sin estar relacionadas con la supervivencia, son consideradas normales o básicas en la sociedad.²⁹

53. Con base en lo anterior, un marco adecuado para analizar los determinantes de la pobreza corresponde al de titularidades (*entitlements*) que se refiere a la habilidad de las personas para conseguir alimentos a través de los medios legales disponibles en una sociedad, incluyendo el uso de las posibilidades de producción, comerciales y otros métodos.³⁰ Si la dotación inicial de titularidades es escasa, la persona puede encontrarse en condición de pobreza estructural o latente. Si el intercambio que realiza con otras personas o la naturaleza es desfavorable, se enfrenta a una pobreza coyuntural o transitoria. La primera situación se presenta, por ejemplo, con la pérdida del jefe del hogar; la segunda, cuando el poder adquisitivo se reduce como consecuencia de fenómenos como la inflación o la devaluación de la moneda.

54. Debido a las múltiples dimensiones que comportan el fenómeno de la pobreza, Bogotá, por ejemplo, adopta tres métodos diferentes y complementarios para medir la pobreza. La pobreza por insuficiencia de ingresos (LP), por necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el análisis de las múltiples carencias que padecen los hogares (IPM) muestran diferencias tanto en el nivel de pobreza como en la composición de los hogares en situación de pobreza. Asimismo, en el 2011, Bogotá implementó el Método Integrado de Pobreza, que introdujo nuevos elementos para medir este fenómeno, contempla otras necesidades humanas antes no tenidas en cuenta y conjuga los métodos de NBI y LP. En éste, se diferencian los hogares en cuatro grupos definidos por las condiciones que padecen de forma conjunta o exclusiva así:

- *Pobreza crónica:* Sufrimiento prolongado de pobreza. A este grupo pertenecen los hogares que tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y reciben ingresos cuyo nivel está por debajo de la línea de pobreza.
- *Pobreza reciente:* Los incluidos en este grupo tenían un ingreso permanente suficiente para cubrir las necesidades básicas, pero ha sufrido un deterioro reciente en sus ingresos, lo cual podría afectar el nivel de satisfacción de necesidades básicas en el futuro si la situación persiste.
- *Pobreza inercial:* Las personas que, a pesar de contar con ingresos por encima de la línea de pobreza, mantienen al menos una necesidad básica insatisfecha que podrían superar en el futuro.

²⁹ MENDOZA, Ruth; TARAZONA, Orlando; DUQUE, Lucero (2011). *Caracterización de la pobreza oculta y su efecto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas de la localidad de Usaquén*. Bogotá: Universidad del Bosque, pág.3. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v19n2/v19n2a09.pdf> URL 6/09/2024.

³⁰ SEN, Amarta (1981). *Poverty and famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Claredon Press. Capítulos 1 y 5.

- *No pobreza*: Grupo de individuos que no experimentan necesidades básicas insatisfechas ni ingresos por debajo de la línea de pobreza.

55. En definitiva, la pobreza comprende más dimensiones que la escasez de dinero. Las condiciones de vivienda, la proyección del futuro de los miembros de la familia, el acceso a servicios públicos y la satisfacción de necesidades generadas por la cultura y la sociedad en la que se vive son criterios que también deben tenerse en cuenta. De aquí surge la “*pobreza oculta*”, referente a las personas que, a pesar de disponer de empleo u otras fuentes de ingreso, no poseen los recursos suficientes para cubrir sus necesidades, las cuales incluyen las básicas y las relacionadas con los estándares impuestos por la sociedad. “*Tradicionalmente la pobreza se asocia con personas sin ingresos, pero se da el caso de quienes viven en algún estado de pobreza a pesar de contar con algún tipo de ingreso.*”³¹

56. Debido a sus características, la pobreza oculta no se advierte en el espacio público, pues tiene manifestaciones que se invisibilizan. Este tipo de pobreza afecta, por ejemplo, a personas que a pesar de ser propietarios del lugar donde habitan, reciben pensiones o rentas insuficientes para cubrir sus necesidades, o sufren de algún tipo de discapacidad física o psicológica, factores que los conducen a tener su vivienda en mal estado de mantenimiento y a recurrir a servicios sociales como comedores comunitarios o albergues para cubrir necesidades de alimentación y alojamiento.³² Estas diferencias en la manifestación de la pobreza dificultan su medición. Encontrar un valor monetario para el mínimo necesario de alimentos y de otros bienes no es una labor objetiva, en tanto la representación de las relaciones sociales depende del contexto en que éstas se generan.³³

57. Por ende, con independencia de la línea de pobreza determinada en cada sociedad, este concepto puede definirse como falta de control. Las opciones y decisiones son limitadas y restringidas por las circunstancias de vida de cada persona. Los individuos que viven en la pobreza tienen poco margen de error en las decisiones que toman porque sus consecuencias pueden ser graves.³⁴

Los derechos al debido proceso, de acceso a la administración de justicia y de defensa. Reiteración de jurisprudencia

58. El artículo 29 de la Constitución establece que “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal*

³¹ MENDOZA, Ruth; TARAZONA, Orlando; DUQUE, Lucero (2011). *Caracterización de la pobreza oculta y su efecto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas de la localidad de Usaquén*. Bogotá: Universidad del Bosque, pág.5. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v19n2/v19n2a09.pdf> URL 6/09/2024.

³² MARSAPT, M. (2006). *Un forme discrete d pauverete: les personnes logees utilisant les distributions de repas chauds*. En: *Economie et Statistique* No.391-392, págs.65-85.

³³ MENDOZA, Ruth; TARAZONA, Orlando; DUQUE, Lucero (2011). *Caracterización de la pobreza oculta y su efecto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas de la localidad de Usaquén*. Bogotá: Universidad del Bosque, pág.6. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v19n2/v19n2a09.pdf> URL 6/09/2024.

³⁴ ATD FOURTH WORLD -UNIVERSIDAD DE OXFORD (2019). *The hidden dimensions of poverty. International participatory research led by ATD Fourth World and the University of Oxford*, pág.17. Disponible en: <https://www.atd-quartmonde.org/wp-content/uploads/2019/12/Hidden-Dimensions-of-Poverty-20-11-2019.pdf> URL 5/09/2024.

competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.” El derecho al debido proceso contenido en esta norma tiene una serie de garantías destinadas a proteger a la persona vinculada o eventualmente sujeta a una actuación judicial o administrativa.³⁵

59. En ese sentido, el derecho al debido proceso se convierte en un límite al poder del Estado y, en particular, al margen de configuración del legislador. Este derecho constituye un marco de estricto contenido prescriptivo que sujeta la producción normativa del legislador. Concretamente, al legislador le compete diseñar los procedimientos en todas sus especificidades, pero no está habilitado para hacer insustanciales las garantías integradas a este principio constitucional. Estas son (i) el derecho a la jurisdicción, que implica garantizar un acceso igualitario a los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de mayor jerarquía y al cumplimiento de la decisión; (ii) el derecho al juez natural, y (iii) el derecho de defensa.³⁶

60. El derecho de acceso a la justicia está instituido en el artículo 229 de la Constitución, que consagra: *“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”* En ese sentido, es obligación del Estado garantizar el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de conflictos, con el propósito de que los ciudadanos puedan acceder a ellas y de esa manera gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice el fin de la convivencia pacífica, establecida en el artículo 2° de la Constitución.

61. La jurisprudencia de esta Corporación ha definido este derecho como *“la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes.”*³⁷

62. La administración de justicia es una función pública encomendada al Estado, mediante la cual hacen efectivos los derechos, obligaciones, deberes, garantías y libertades de las personas.³⁸ Este derecho también es llamado el *derecho a la tutela judicial efectiva*. Esto, puesto que el Estado no sólo está obligado a garantizar el acceso a la administración de justicia a través de la participación de los usuarios, sino también, mediante esta función pública, a restablecer el orden jurídico y proteger las garantías que han sido violadas.³⁹

³⁵ Ver las Sentencias C-353 de 2022 y C-163 de 2019.

³⁶ Cfr. Sentencia C-353 de 2022.

³⁷ Ver Sentencias C-426 de 2002 y C-279 de 2013.

³⁸ Sentencia T-608 de 2019.

³⁹ Sentencia C-426 de 2002.

63. Por su parte, el derecho de defensa supone la posibilidad de emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y buscar una decisión judicial favorable. Por lo tanto, todo ciudadano debe contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su estrategia y argumentos, así como con la asistencia de un abogado cuando sea necesario, de ser el caso proporcionado por el Estado, si la persona carece de recursos para proveérselo por sí misma. Esta facultad conlleva a su vez la posibilidad de presentación, controversia y valoración probatoria;⁴⁰ de formular peticiones y alegaciones, e impugnar las decisiones que se adopten.⁴¹

64. En definitiva, el derecho al debido proceso protege a la persona que está vinculada a un proceso judicial y le impone límites al legislador. Concretamente, a este le está vedado hacer insustanciales las garantías que comprenden este derecho, que son (i) el derecho a la jurisdicción, que implica garantizar un acceso igualitario a los jueces, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de mayor jerarquía y al cumplimiento de la decisión; (ii) el derecho al juez natural, y (iii) el derecho de defensa. Sobre estos postulados, la Corte ha subrayado la importancia de que el acceso a la administración de justicia no sea meramente nominal o enunciativo, sino efectivo, con el fin de garantizar una protección auténtica y real de las garantías y derechos objeto de los procesos judiciales. El acceso a la justicia también comporta el aseguramiento de la prevalencia del derecho sustancial y el principio de eficacia de los derechos. En ese sentido, esta Corporación ha considerado el carácter constitucional de las normas procesales que tienen como finalidad “*garantizar la efectividad de los derechos*” y que además propendan por la optimización de los medios de defensa de las personas,⁴² de tal forma que el interesado pueda presentar sus argumentos, contar con la asistencia de un abogado cuando sea necesario y, en especial, que este sea proporcionado por el Estado, si la persona carece de recursos para proveérselo por sí misma.

Los poderes del juez

65. Como se puso de presente en la cuestión preliminar, en el asunto *sub judice* no se está ante el ejercicio de un poder sancionatorio del juez. Este poder, desde luego, tiene una relación directa con la conducta que observe el sujeto procesal o interviniente, que es lo que se analiza, valora y juzga, para efectos de imponer o no una multa. Y en este caso, debe destacarse una vez más, que se está en presencia de la imposición de una multa que no se funda en el análisis de la conducta del solicitante del amparo de pobreza, sino en el resultado de dicha solicitud, pues si ella es denegada, se impondrá la multa.

⁴⁰ En la Sentencia C-496 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte expresó: “[a]un cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria...”

⁴¹ Sentencia C-163 de 2019. Además, pueden verse las Sentencias T-258 de 2007, C-496 de 2015, C-089 de 2011, C-1083 de 2005 y C-127 de 2011.

⁴² Sentencia C-163 de 2019.

66. A partir de las anteriores precisiones, la Sala debe destacar que este acápite cumple con dos propósitos relevantes para la presente sentencia. De una parte, muestra que en el escenario del ejercicio de los poderes del juez lo relevante es el análisis de la conducta del sujeto procesal o interviniente, lo que se puede desligar del resultado. Y, de otra, permite apreciar que incluso en este escenario, la jurisprudencia constitucional ha considerado que sancionar ciertas conductas puede resultar incompatible con la Constitución.

67. El Estado tiene la facultad de adoptar medidas que garanticen el ejercicio responsable de los derechos en el ámbito del proceso y que controlen la creación de obstáculos injustificados para la administración de justicia por las partes y sus apoderados. A este respecto, la Sentencia C-173 de 2008 destacó que los jueces de la República son los primeros llamados a ejercer una función directiva en la conducción de los procesos a su cargo. Por lo tanto, el legislador les ha otorgado la potestad de exigir la colaboración y el buen comportamiento de todos los sujetos procesales. Es en este marco que se autoriza la imposición de sanciones para garantizar una conducta recta y transparente que no afecte ni la celeridad ni la eficacia de la justicia.

68. En la sentencia en comento se señaló que, para imponer una multa, debía valorarse, entre otros factores, la naturaleza del proceso, la trascendencia de la falta, las condiciones particulares del responsable y su situación económica. También, se dijo que la multa debía ser el resultado de una actuación respetuosa de las reglas básicas del debido proceso, de manera que la persona tuviera la oportunidad real y efectiva de ejercer las garantías inherentes a sus derechos de contradicción y defensa. Además, se puso de presente que la sanción debía determinarse a partir de criterios de imputación que permitieran acreditar en debida forma la temeridad o mala fe del responsable y sólo cuando afectaran objetivamente la celeridad o eficacia en la administración de justicia. Finalmente, se indicó que no podía ser objeto de medida correccional la conducta que fuera expresión del ejercicio legítimo de los derechos de las partes o sus representantes.

69. Conforme a lo anterior, en algunas ocasiones, esta Corporación ha declarado la inexecutable de algunas normas que desconocían los requisitos para imponer multas dentro de un proceso judicial. En la Sentencia C-203 de 2011, la Corte consideró inconstitucional la norma prevista en el artículo 49.3 de la Ley 1395 de 2010, que imponía una multa por presentar un recurso de casación sin los requisitos para su admisión. Particularmente, consideró que la medida era irrazonable y arbitraria. Primero, equiparaba al demandante en casación que no presentaba el recurso, respecto de aquel que lo hacía, pero sin cumplir con las exigencias de ley. Segundo, la imposición de la sanción pecuniaria y correccional generaba un desincentivo para presentar el recurso extraordinario. De este modo, se hacía visible el fenómeno de llegar al extremo de sancionar por el simple uso de un recurso. Tercero, la medida no velaba por la vigencia del derecho fundamental al debido proceso.

70. Posteriormente, en la Sentencia C-157 de 2013, la Corte estudió la constitucionalidad de la condena que se imponía a quien se le negaban las pretensiones de indemnización, compensación o pago de frutos o mejoras, por falta de demostración de los perjuicios estimados.

71. Esta Corporación encontró que la norma no hacía ninguna distinción respecto de la circunstancia determinante de la sanción. O bien los perjuicios no se demostraban porque no existían, o bien porque no se satisfacía la carga de la prueba. El primer escenario suponía temeridad, sin embargo, en el segundo escenario se desprendían dos hipótesis: (i) los perjuicios no se demostraban porque la parte a la que correspondía la carga de la prueba obró de manera ligera, negligente y descuidada; o (ii) los perjuicios no se demostraban porque, pese a la diligencia de la parte a la que correspondía la carga de la prueba, los medios de prueba existentes y adecuados para demostrarlos no podían ser puestos en conocimiento del juez.

72. Así, al analizar el caso concreto, la Sala partió del hecho de que la norma demandada se refería a las sanciones impuestas por la falta de demostración de los perjuicios y no por su sobreestimación. En primer lugar, esta Corte encontró que la finalidad de desestimular la presentación de pretensiones temerarias no era contraria a la Carta, pues este tipo de pretensiones no hallaba cobijo ni en el principio de la buena fe, que defrauda y anula, ni en los derechos a acceder a la justicia y a un debido proceso.

73. Segundo, el prever una sanción especial, de carácter patrimonial, para el evento en que las pretensiones sean negadas por no haberse demostrado los perjuicios, era un dispositivo normativo que podía ser potencialmente adecuado para desestimular la presentación de pretensiones temerarias.

74. Sin embargo, la norma no era proporcional, pues estaba redactada de manera indiscriminada y genérica, en la medida en que no hacía distinción alguna respecto de las causas por las cuales se podía producir la decisión judicial de negar las pretensiones por falta de demostración de los perjuicios. En efecto, si bien la sanción podía ser la consecuencia de la temeridad de quien pretendía una indemnización, compensación o pago de frutos o mejoras, también podía ser el resultado de la imposibilidad de demostrar los perjuicios porque los medios de prueba existentes y adecuados para demostrarlos no podían ser puestos en conocimiento del juez. Este era un fenómeno que se escapaba al control de la parte o a su voluntad y que podía ocurrir a pesar de haber obrado de manera diligente. En este escenario hipotético, la sanción prevista en la norma demandada sí resultaba desproporcionada y, por tanto, vulneraba el principio de buena fe y los derechos a acceder a la administración de justicia y a un debido proceso, pues castigaba a una persona por un resultado en cuya causación no mediaba culpa alguna de su parte.

75. Dado que esta interpretación de la norma era posible, la Corte emitió una sentencia condicionada, declarando la exequibilidad de la norma, bajo el entendido de que tal sanción, por falta de demostración de los perjuicios, no procedía cuando

la causa de la misma fuera imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar hubiese sido diligente y esmerado.

76. En la Sentencia C-492 de 2016, la Corte estudió la expresión “*y se impondrá al apoderado judicial una multa de 5 a 10 salarios mínimos mensuales*”, contenida en el artículo 49 de la Ley 1395 de 2010. Concretamente, analizó si era inconstitucional sancionar al abogado que no sustentaba el recurso de casación luego de haberlo interpuesto. La Sala encontró que la norma adolecía de indeterminaciones insuperables, razón por la cual, la Sala Laboral había considerado que, en principio, la sola falta de sustentación del recurso daba lugar a la imposición de la multa. Sin embargo, cuando los abogados controvertían la decisión sancionatoria, aquella Sala había entrado a hacer otro tipo de análisis, centrándose en determinar si la sustentación del recurso de casación se enmarcaba dentro de las obligaciones del abogado frente a su cliente, y si estaba debidamente facultado para ello.

77. Por otra parte, la norma afectaba el derecho a la igualdad. Cuando no se presentaba la demanda de casación, después de que el recurso había sido presentado y admitido, la Sala de Casación Laboral declaraba desierto el recurso y le imponía al abogado una multa. En cambio, las Salas de Casación Penal y Civil de la Corte Suprema de Justicia se limitaban a declarar desierto el recurso.

78. También, la norma restringía algunos componentes del debido proceso. Así, en cuanto a la proscripción de toda forma de responsabilidad objetiva, debía tenerse en cuenta que como la figura demandada tenía un carácter híbrido y en ella se superponían elementos del derecho sancionatorio, de las medidas correccionales y de los costos procesales análogos, en principio, la multa se imponía prescindiendo de la valoración de la conducta del abogado e independientemente de que la falta de presentación de la demanda de casación se encontrara justificada y de que constituyera una infracción a los deberes profesionales. Sólo posteriormente y de manera tardía, cuando ya se había impuesto la multa y cuando el apoderado judicial controvertía la decisión de la Sala Laboral, entraban en consideración aquellos otros ingredientes.

79. Finalmente, el precepto demandado restringía el acceso a la administración de justicia, pues establecía un obstáculo indirecto para la interposición del recurso, sin que este tuviera repercusión en la descongestión judicial que buscaba la norma.

80. Por último, en la Sentencia C-353 de 2022, la Corte analizó la norma enunciada en el artículo 34 (parcial) de la Ley 712 de 2001, “[p]or la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”, que establecía una multa, en caso de que se rechazara un recurso de revisión por no reunir los requisitos exigidos. La Sala concluyó que existía un trato desigual entre quienes presentaban el recurso extraordinario de casación y quienes presentaban el de revisión, en el marco de un proceso laboral. Los primeros no podían ser multados por el rechazo del recurso, mientras los segundos sí. Adicionalmente, la medida no era adecuada para descongestionar la administración de justicia.

81. De otro lado, la medida afectaba el derecho al debido proceso porque restringía la presunción de inocencia al aplicarse con la sola verificación del rechazo de la demanda. En este sentido, se limitaba el derecho de defensa de los apoderados, que sólo podían controvertir la multa una vez les había sido impuesta sin ningún trámite previo. Además, no estaba vinculada a una actuación desleal o temeraria por parte del sujeto sancionado, lo cual sí justificaría una medida correctiva o sancionatoria.

82. Finalmente, la norma generaba un obstáculo indirecto para la interposición del recurso, en la medida en que tenía *“como efecto probable que los abogados, por el temor a la aplicación de una multa, se abstuvieran de presentar los recursos judiciales contra las providencias que estima[ra]n contrarias a la Constitución o a la ley.”* De esta manera, se vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia.

83. Los jueces, desde luego, tienen la facultad de imponer sanciones para garantizar una conducta recta de las partes que no entorpezca el buen curso del proceso ni su efectividad. Para imponer una multa, la jurisprudencia constitucional ha determinado que esta debe ser el resultado de una actuación respetuosa de los derechos de las partes, de modo que la sanción sea proporcional, la parte pueda ejercer su derecho de defensa, se acredite la mala fe y la sanción no sea consecuencia del ejercicio legítimo de los derechos de las partes. Bajo este escenario, la Corte ha declarado inexecutable algunas normas que incumplen estas condiciones. En concreto, aquellas que imponían multas a los abogados que presentaban el recurso de casación o de revisión fuera de término o sin el lleno de los requisitos exigibles. Lo anterior, por el desconocimiento de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

84. Como puede verse en los anteriores casos, la conducta de los sujetos procesales es el factor relevante para la imposición de la multa. Ello ocurría, verbigracia, por presentar un recurso de casación que no reunía todos los requisitos para su admisión, por no sustentar el recurso de casación luego de haberlo interpuesto, porque el recurso de revisión se llegare a rechazar por no cumplir con todos los requisitos exigibles, o porque se persiguió una indemnización, compensación o pago de frutos o mejoras con temeridad y obrando de mala fe. En tales casos no se trata sólo de considerar el resultado, sino que lo importante es la conducta de la persona que llevó a dicho resultado. Incluso así, la jurisprudencia constitucional puso de presente que era incompatible con la Constitución el sancionar con una multa al autor de dicha conducta.

85. En el asunto *sub examine* y conforme a una de las interpretaciones plausibles de la disposición, según se indica en la demanda, no se está ante una multa correccional, como se estudió en los casos reseñados, valga decir, propia de los poderes correccionales del juez, porque para su imposición no es relevante la conducta de los sujetos procesales o de los intervinientes, sino sólo el resultado de la

solicitud. Tampoco es una multa que se funde en incumplir un deber legal, pues el hecho que la ocasiona es que se deniegue la solicitud de amparo de pobreza.

La naturaleza y alcance del amparo de pobreza. Reiteración de jurisprudencia

86. El amparo de pobreza está regulado en el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y en los artículos 151 a 158 del CGP. Esta figura es concedida a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos de un proceso judicial, 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.*”

87. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, corresponde al legislador establecer los mecanismos necesarios para hacer efectivo el amparo de pobreza. Entre otras disposiciones, esta figura está contemplada en el artículo 19 de la Ley 472 de 1998,⁴³ que regula las acciones populares; en el artículo 6° de la Ley 721 de 2001,⁴⁴ sobre el examen con marcadores genéticos de ADN en procesos de filiación; en el artículo 13 de la Ley 1563 de 2012, mediante la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional,⁴⁵ y en los artículos 151 a 158 del CGP. En esa medida, puede solicitarse el amparo de pobreza en procesos administrativos, ordinarios o arbitrales, excepto cuando se pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.

88. La solicitud de amparo de pobreza se presenta con la demanda y se resuelve en el auto admisorio.⁴⁶ Si se concede, el amparado no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.⁴⁷ En cambio, si se niega, el solicitante puede interponer los recursos de reposición y apelación para recurrir la decisión.⁴⁸

89. Si el amparado obtiene provecho económico, deberá pagarle al apoderado el 20% del provecho si el proceso es declarativo, y el 10% en los demás casos.⁴⁹

⁴³ “El juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente.

PARAGRAFO. El costo de los peritazgos, en los casos de amparo de pobreza, correrá a cargo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. Estos costos se reembolsarán al Fondo por el demandado, en el momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.”

⁴⁴ En los procesos a que hace referencia la presente ley, el costo total del examen será sufragado por el Estado, solo cuando se trate de personas a quienes se les haya concedido el amparo de pobreza. En los demás casos correrá por cuenta de quien solicite la prueba.

⁴⁵ El amparo de pobreza se concederá, total o parcialmente, en los términos del Código de Procedimiento Civil. Si hubiere lugar a la designación del apoderado, esta se hará a la suerte entre los abogados incluidos en la lista de árbitros del respectivo centro de arbitraje, salvo que el interesado lo designe.

Sin perjuicio de lo que resuelva el laudo sobre costas, el amparado quedará exonerado del pago de los honorarios y gastos del tribunal arbitral, sin que le corresponda a su contraparte sufragar lo que al amparado le hubiese correspondido pagar.

⁴⁶ Código General del Proceso, artículo 152.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 154

⁴⁸ Ver artículos 153, 243 y 244 de la Ley 1437 de 2011, así como el 318 del Código General del Proceso.

⁴⁹ *Ibidem*, artículo 155.

90. Finalmente, a solicitud de parte, en cualquier estado del proceso podrá declararse terminado el amparo de pobreza, si se prueba que han cesado los motivos para su concesión. La solicitud será resuelta previo traslado de tres 3 días a la parte contraria, dentro de los cuales podrá presentar pruebas, y el juez practicará las pruebas que considere necesarias. En caso de que la solicitud no prospere, al peticionario y a su apoderado se les impondrá multas de un salario mínimo mensual.⁵⁰

91. El amparo de pobreza está diseñado para garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. Como lo destaca el Consejo de Estado,

“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 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.”⁵¹

92. En sentido similar, la Corte Suprema de Justicia ha determinado que el amparo de pobreza se fundamenta en el principio de gratuidad de la justicia y en la desigualdad de las partes ante la ley.⁵²

93. A partir de lo anterior, la Corte Suprema de Justicia ha establecido que el acceso a la administración de justicia no sólo debe ser entendido en su dimensión formal, sino en su concepción material, que conlleva la posibilidad de ejercer los medios de defensa propios de cada asunto en condiciones de igualdad con las demás partes e intervinientes, sin distinción o diferenciación.⁵³

94. Asimismo, esta Corporación ha afirmado que el derecho de acceso a la administración de justicia impone a las autoridades, como titulares del poder coercitivo del Estado y garantes de todos los derechos de las personas, distintas obligaciones para que dicho derecho sea real y efectivo. En primer lugar, deben abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar el acceso a la justicia o su realización. En segundo lugar, deben adoptar medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso a la administración de justicia. En tercer lugar, el Estado tiene la obligación de facilitar las condiciones para el disfrute del derecho y hacerlo efectivo.⁵⁴

⁵⁰ *Ibidem*, artículo 158.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 5 de noviembre de 2020 (Rad. 68001-23-33-000-2020-00743-01(AC))

⁵² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Auto del 14 de diciembre de 1983.

⁵³ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia del 20 de febrero de 2020, rad. 690805.

⁵⁴ Ver, por ejemplo, las Sentencias T-283 de 2013 y C-426 de 2002.

95. Entonces, el amparo de pobreza protege las siguientes garantías constitucionales: (i) el derecho a la igualdad, en tanto busca garantizar que las personas que no cuentan con recursos económicos puedan acceder a la administración de justicia en igualdad de condiciones respecto de las que sí pueden asumir los gastos del proceso; (ii) el debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho a la defensa, y (iii) el derecho de acceso a la administración de justicia.

96. En definitiva, el amparo de pobreza es una institución cuyo fin principal apunta a garantizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad. De esa manera, el Estado cumple su obligación de hacer de este derecho uno real y efectivo.

97. A lo largo de los años, esta Corte se ha pronunciado sobre el amparo de pobreza, de tal forma que ha consolidado ciertas subreglas respecto de esta figura. Para lo que es pertinente en este caso, en la Sentencia C-037 de 1996, la Corte se refirió a la figura del amparo de pobreza como aquella que *“se instituyó en el ordenamiento jurídico colombiano con el fin de que aquellas personas que por sus condiciones económicas no pudiesen sufragar los gastos derivados de un proceso judicial, contaran con el apoyo del aparato estatal en aras de garantizar un efectivo acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.P.), un debido proceso y la consecuente posibilidad de ejercer el derecho de defensa (Art. 29 C.P.).”*

98. En la Sentencia C-807 de 2002 se estudió una demanda en contra de la norma prevista en el artículo 4° de la Ley 721 de 2001, según la cual la persona que solicite de nuevo el examen con marcadores genéticos de ADN deberá asumir los costos, a menos que sea beneficiaria del amparo de pobreza. Para el demandante, aquella carga condicionaba la práctica de la prueba a la situación económica de las partes, lo cual vulneraba el derecho de acceso a la administración de justicia y el principio de igualdad.

99. En la sentencia se recordó que, precisamente, la figura del amparo de pobreza garantiza los derechos a la igualdad y al acceso a la administración de justicia. En el caso particular, el legislador impuso al juez la obligación de decretar la prueba, con el fin de verificar la paternidad. De esta forma, el inciso demandado debía ser interpretado a la luz de este deber. Así, si una de las partes deseaba controvertir el resultado de la prueba y no contaba con los recursos económicos suficientes, podía solicitar amparo de pobreza. De lo contrario, debía correr con los costos. En otras palabras, por regla general, las partes deben asumir los costos del proceso, a menos que no tengan los recursos económicos suficientes.

100. Finalmente, en la Sentencia T-114 de 2007, se estudió el caso de dos personas que, por un desacuerdo con el Municipio de Prado (Tolima), iniciaron un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. En un escrito posterior a la presentación de la demanda, pero antes de su admisión, dichas personas solicitaron el amparo de

pobreza. No obstante, la solicitud fue negada, por considerar que no se cumplían las exigencias de los artículos 160 y 161 del Código de Procedimiento Civil. En el mismo auto, se ordenó a las demandantes consignar la suma de \$60.000 para atender los gastos del proceso. Las actoras sostuvieron que por la precaria situación económica y el desempleo en que se encontraban, la decisión del tribunal accionado, de negarles el amparo de pobreza, lesionaba su derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. Pese a que las actoras interpusieron recurso de súplica, el juez confirmó la decisión, al argumentar que *“si la simple falta de recursos económicos y el desempleo fueran razones suficientes para el otorgamiento de este amparo, el mismo debería concederse a un gran número de personas que se encuentran en esa misma situación.”*

101. La Sala no compartió el argumento expuesto por el tribunal para despachar la solicitud de las actoras, pues en lugar de descalificar su dicho, debía exponer de manera concreta cuáles habían sido los requisitos que no concurrían para conceder el amparo de pobreza. Con todo, la sentencia puso de presente que dicha actuación no vulneró los derechos fundamentales de las actoras, pues al analizar las características del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, no observó que las oportunidades de defensa de ellas se redujeran. Por el contrario, habiéndose verificado que la demanda fue admitida y que las actoras tuvieron la posibilidad de designar un apoderado de su confianza a quien el tribunal accionado reconoció personería para actuar, el proceso podía avanzar sin contratiempos ni mayores costos adicionales para ellas, a pesar de la negación del beneficio del amparo de pobreza.

102. Del anterior recuento legal y jurisprudencial, es posible extraer las siguientes subreglas respecto del amparo de pobreza:

- *El amparo de pobreza puede solicitarse en procesos administrativos y ordinarios.* Esto supone que esta figura procede en acciones populares o de grupo, reparaciones directas, procesos civiles o comerciales, de filiación, entre otros, siempre que el proceso exija el cubrimiento de gastos para su continuación, como el pago de exámenes, honorarios o peritajes, y no se persiga un derecho litigioso a título oneroso.
- *Por regla general, las partes deben asumir los costos del proceso.* El legislador tiene una amplia potestad para fijar las costas y cargas procesales propias de cada juicio. Con base en aquella facultad, crea figuras como el amparo de pobreza, dirigidas a asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.
- *Los fines constitucionales del amparo de pobreza.* Esta figura se instituyó con el fin de que aquellas personas que por sus condiciones económicas no pueden sufragar los gastos del proceso cuenten con el apoyo del Estado, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia.
- *El amparo de pobreza es una medida correctiva y equilibrante y, en consecuencia, de aplicación restringida.* Este amparo no se debe otorgar al sujeto

procesal que no se encuentre en la situación de hecho que esta institución busca corregir.⁵⁵

Los efectos del amparo de pobreza y, en particular, su relación con el principio de gratuidad

103. En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha establecido que, a pesar de que la Constitución no consagra expresamente la gratuidad como un principio de la administración de justicia, esta se infiere de otros postulados, como la justicia, la convivencia, la paz, la igualdad y el orden justo. En la Sentencia T-522 de 1994 se señaló que el principio de gratuidad se desprende del hecho de que la justicia es uno de los pilares esenciales para lograr la convivencia, la paz y un orden justo que haga realidad la igualdad jurídica y material, enmarcado dentro de cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho. La gratuidad es una condición para hacer realidad el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, pues la situación económica de las partes no puede colocar a una de ellas en situación de privilegio frente a la otra ni propiciar, por consiguiente, la discriminación.

104. El artículo 6° de la Ley 270 de 1996 señala la gratuidad como uno de los principios en el acceso a la administración de justicia. Esta norma prevé:

“Artículo 6°. Gratuidad. La administración de justicia será gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las agencias en derecho, costas, expensas y aranceles judiciales que se fijen de conformidad con la ley.

No podrá cobrarse arancel en los procedimientos de carácter penal, laboral, contencioso-laboral, de familia, de menores, ni en los juicios de control constitucional o derivados del ejercicio de la tutela y demás acciones constitucionales. Tampoco podrá cobrarse aranceles a las personas de escasos recursos cuando se decrete el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.

El arancel judicial constituirá un ingreso público consistente en el pago a favor de la rama judicial.”

105. En esa medida, esta Corte ha determinado que la gratuidad es el principio general del acceso a la administración de justicia, mientras que las excepciones deben estar expresamente contempladas por el legislador. Esta postura fue asumida desde la Sentencia C-037 de 1996, y reiterada en la Sentencia C-713 de 2008. Específicamente, en la Sentencia C-037 de 1996, la Corte indicó que:

“[e]l principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de

⁵⁵ Estas subreglas son una reiteración parcial de la Sentencia C-668 de 2016.

acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho.”

106. Por lo tanto, el principio no es absoluto. En efecto, el legislador tiene la facultad de imponer ciertas cargas económicas con ocasión de los procesos judiciales, en especial, respecto de aquellos que son necesarios para obtener la declaración de un derecho.

107. Existen casos en los que, a pesar de la existencia de este principio, los usuarios de la administración de justicia no tienen la capacidad de cubrir estas cargas económicas. Es por ello que la Corte ha establecido que quienes adelanten o sean demandados en procesos civiles y contencioso administrativos que tienen contenidos económicos pueden solicitar el amparo de pobreza. La única limitación está referida a *“cuando pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso.”* Aquella ha sido entendida por esta Corporación como una *“excepción a la concesión del amparo de pobreza, según la cual el legislador presume la capacidad de pago de quien acaba de adquirir, a título oneroso, un derecho que está en pleito, es decir, sobre el cual no existe certeza.”*⁵⁶

108. Según el artículo 154 del CGP, el amparado no está obligado a prestar *“cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.”* Entonces, el amparo cubre el pago de apoderados judiciales, dictámenes periciales, notificaciones y otros gastos de la actuación.

109. En suma, el principio de gratuidad rige el ejercicio de la administración de justicia. Sin embargo, este no es absoluto, puesto que el pago de ciertos gastos judiciales es expresamente regulado por el legislador, en especial, aquellos relacionados con la declaración de un derecho. Cuando el usuario no tiene la capacidad económica para cubrir dichos gastos, puede solicitar un amparo de pobreza. De esta forma, no tendrá obligación de pagar honorarios, dictámenes periciales, notificaciones y demás gastos de las actuaciones.

110. Lo anterior, salvo que el actor pretenda hacer valer un derecho litigioso a título oneroso. Por esa razón, esta Corporación ha determinado que esta figura procede en algunos procesos civiles y contencioso administrativos. También, el artículo 13 del Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional permite solicitar el amparo de pobreza en procesos arbitrales.⁵⁷ Con todo, el artículo 117 siguiente establece el arbitraje

⁵⁶ Sentencia C-668 de 2016.

⁵⁷ *“El amparo de pobreza se concederá, total o parcialmente, en los términos del Código de Procedimiento Civil. Si hubiere lugar a la designación del apoderado, esta se hará a la suerte entre los abogados incluidos en la lista de árbitros del respectivo centro de arbitraje, salvo que el interesado lo designe. Sin perjuicio de lo que resuelva el laudo sobre costas, el amparado quedará exonerado del pago de los honorarios y gastos del tribunal arbitral, sin que le corresponda a su contraparte sufragar lo que al amparado le hubiese correspondido pagar.”*

social para la prestación gratuita de servicios en resolución de controversias de hasta cuarenta SMLMV.⁵⁸

Entendimiento del amparo de pobreza de parte de las jurisdicciones ordinaria y de lo contencioso administrativo

111. En distintas oportunidades, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado se han pronunciado sobre la procedencia del amparo de pobreza, pero, como pasa a verse, lo han hecho con fundamento en distintos alcances.

112. En la Sentencia STC13405-2017, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia y como juez constitucional, estudió la acción de tutela en la que el actor solicitó se ordenase al Juzgado Cuarto Civil de Pereira revocar la multa impuesta en su contra, al denegar su solicitud de amparo de pobreza. Concretamente, el actor manifestó bajo la gravedad de juramento no tener vínculo laboral vigente, por lo cual no contaba con los recursos suficientes para cubrir el proceso judicial iniciado en contra de Audifarma S.A.

113. El juzgado accionado negó la solicitud, debido a que el actor era *“un litigante consuetudinario con amplia experiencia, siempre ha estado en igualdad de condiciones en relación con sus contrapartes, se le han resuelto sus incontables solicitudes, es decir, en ningún momento se le ha denegado el acceso a la justicia. Lo que no es de tolerar es que cuando la propia ley le impone las cargas mínimas que debe asumir, se aproveche de la misma para evadir sus responsabilidades como sucede en el presente caso.”* Para el juzgado era *“imposible”* que una persona en una situación como la que aducía el solicitante, se *“d[iera] el lujo de acudir todos los días a registrar cientos de solicitudes y recursos por cada decisión que profiera tanto en este despacho como en los demás en lo que cursan sus demandas.”* Al resolver el recurso de reposición presentado por el actor, se arguyó además que *“nada se debatió sobre la temeridad o buena fe del actor. La multa precisamente es una consecuencia por no haber demostrado que se hallaba en una situación tan desfavorable que le era imposible atender los gastos de esta demanda.”*

114. A partir de esta aproximación, parece que, en ciertas ocasiones, lo relevante para imponer la multa no es la conducta del solicitante, ni siquiera si lo que manifestó bajo la gravedad de juramento corresponda o no con la realidad, sino la particular valoración de las circunstancias que hace el juez para establecer si la solicitud debe concederse o denegarse. Como se dice de manera expresa por la autoridad judicial,

⁵⁸ **“Artículo 117. Arbitraje social.** Los centros de arbitraje deberán promover jornadas de arbitraje social para la prestación gratuita de servicios en resolución de controversias de hasta cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 smlmv), sin perjuicio de que cada centro pueda prestar el servicio por cuantías superiores. Este arbitraje podrá prestarse a través de procedimientos especiales, autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, breves y sumarios.

En estos procesos las partes no requieren de apoderado, se llevarán por un solo árbitro y el centro de arbitraje cumplirá las funciones secretariales. Los centros tendrán lista de árbitros voluntarios y será escogido por las partes de dicha lista. Cuando el arbitraje no pueda adelantarse por los árbitros de la referida lista, el centro sorteará de la lista general de árbitros del centro. El árbitro sorteado que se abstenga de aceptar el nombramiento, sin justa causa, será excluido de la lista de árbitros del respectivo centro.”

la multa se impone porque el solicitante no demostró hallarse en “*una situación tan desfavorable que le era imposible atender los gastos de esta demanda.*” Como puede verse en este caso, la decisión de imponer o no la multa no corresponde a un análisis separado o autónomo, sino que se torna como una especie de corolario de la decisión de negar la solicitud del amparo de pobreza. Este entendimiento de las cosas parece responder a la regla de que sí no se demuestra los supuestos del amparo, este debe denegarse y, además, debe imponerse la multa.

115. Al revisar lo antedicho, la Sala de Casación no observó que la decisión fuera arbitraria ya que, en rigor, lo que se planteaba era una diferencia de criterio acerca de la manera como el juez accionado decidió negativamente la solicitud de amparo de pobreza. Así las cosas, no amparó los derechos fundamentales del actor.

116. Mediante Sentencia STC12695-2017, esta misma Sala de Casación estudió la acción de tutela presentada por una actora que había solicitado amparo de pobreza dentro de un proceso ejecutivo con título hipotecario. Sin embargo, fue negado porque devengaba un salario de \$800.000 y tenía a su nombre un inmueble. El juez constitucional consideró que el hecho de que una persona percibiera un salario y tuviera una propiedad no significaba, *per se*, que estuviera en capacidad de atender los gastos de un proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos. Esta circunstancia no podía ser advertida **objetivamente**, como equivocadamente lo había afirmado la autoridad judicial accionada. Por lo tanto, concluyó que la decisión cuestionada había sido irrazonable.

117. En este análisis se pone de presente que la mera circunstancia de que una persona tenga ingresos no implica que deba denegarse su solicitud de amparo de pobreza, pues además de los ingresos es importante revisar lo que corresponde a las obligaciones de alimentos en cabeza de las personas, lo que puede hacer que no tenga la capacidad de cubrir los gastos del proceso, sin menoscabo de su propia subsistencia y de lo correspondiente a las obligaciones de alimentos a su cargo. En este supuesto, el antedicho análisis gira en torno a conceder o no el amparo de pobreza y, por lo tanto, el asunto de la multa se asume como meramente consecencial.

118. Posteriormente, mediante Sentencia STC14524-2018, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia decidió la impugnación formulada contra un fallo de tutela de primera instancia. El actor relató que compareció a un proceso de pertenencia contra personas indeterminadas como tercero opositor, en el que solicitó el amparo de pobreza. No obstante, las convocantes se opusieron a tal petición, dado que tenía varios inmuebles y contaba con capacidad económica para intervenir en el juicio. Atendiendo a la liquidez del accionante, negó la petición y le impuso la multa establecida en el artículo 153 del CGP. A su turno, el tutelante afirmó que no tuvo oportunidad de pronunciarse frente a la oposición, solicitar pruebas ni de aportarlas. También, adujo que, si bien era propietario de algunos inmuebles, el 50% de estos eran de su cónyuge, además, ellos tenían un gravamen hipotecario.

119. La Sala de Casación no observó que la decisión hubiese sido arbitraria. Recordó que el amparo se concedía con tan sólo la afirmación del solicitante de su escasez de recursos bajo la gravedad de juramento. No obstante, ante la presentación de pruebas que desvirtuaran tal manifestación, el despacho debía decidir con fundamento en la realidad de los hechos acreditados en el proceso. Adicionalmente, el hecho de que el solicitante fuera propietario del 50% de los inmuebles cuya titularidad se advirtió no le restaba fuerza a la prueba de la solvencia, teniendo en cuenta el número de inmuebles de su propiedad y la entidad de éstos, los cuales era locales comerciales. Además, siendo la cónyuge propietaria de aquellos inmuebles, no era creíble que dependiera del actor. Así las cosas, la decisión no lucía caprichosa.

120. Este caso pone de presente dos circunstancias importantes del análisis hecho por la autoridad judicial. De una parte, la posibilidad de confundir pobreza con iliquidez, lo que es relevante para determinar si debe o no concederse el amparo de pobreza. De otra parte, muestra, una vez más, que no hay un análisis separado entre lo que corresponde a otorgar o no el amparo de pobreza y a imponer o no la multa. Lo segundo parece ser una simple consecuencia de lo primero.

121. En la Sentencia STC122-2022, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió la acción de tutela interpuesta por un grupo de demandantes que alegaban que su derecho al debido proceso había sido vulnerado. Lo anterior, puesto que, en un proceso de responsabilidad civil extracontractual, solicitaron el amparo de pobreza, sin embargo, les fue negado. Sostuvieron que el CGP no exige aportar documentos para acreditar la pobreza y que eran personas golpeadas por la pandemia.

122. El juez constitucional consideró que la autoridad judicial les había impuesto cargas a los demandantes que no resultaban apropiadas para el caso puesto a su conocimiento. Esto, pues *“si bien para la concesión del amparo solicitado se deben analizar la oportunidad y las razones de índole económico expuestas por la parte interesada, lo cierto es que, todo ello debe ser con los medios de convicción que reposen en el expediente, comoquiera que (...) el legislador no estableció carga distinta al interesado que la de realizar sus manifestaciones bajo la gravedad de juramento, sin que pueda imponerse entonces, obligación probatoria distinta.”* En ese sentido, no era necesario que la parte o el tercero acreditaran, ni siquiera sumariamente, la insuficiencia patrimonial que los impulsaba a solicitar el amparo de pobreza. Bastaba con que aseveraran encontrarse en esas condiciones bajo la gravedad de juramento, conforme al principio de buena fe.

123. Esta comprensión del asunto, que se centra sólo en lo relativo a otorgar o no el amparo de pobreza, muestra que, a diferencia de lo ocurrido en casos anteriores, lo relevante es atenerse a lo manifestado bajo la gravedad de juramento, conforme al principio de la buena fe, de suerte que, en principio, sería esperable que los amparos se otorgaran.

124. De igual modo, en la decisión AL3178-2023, la Sala de Casación Laboral decidió el amparo de pobreza solicitado en el trámite de un proceso ordinario laboral. Debido a que la demandante perseguía la reliquidación de la pensión de sobrevivientes que le fue reconocida en un proceso anterior, la autoridad judicial concluyó que se estaba ante un derecho litigioso a título oneroso. Además, no había pruebas de las necesidades de la solicitante ni de su incapacidad para atender los gastos del proceso. Con todo, al no advertirse mala fe por parte de la solicitante, no impuso la multa de la que trata el artículo 153 del CGP.

125. En este caso, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia argumentó la necesidad de probar la incapacidad económica para conceder el amparo de pobreza. Así las cosas, no consideró suficiente que la persona afirmara, bajo la gravedad de juramento, no tener los recursos suficientes para cubrir un proceso judicial sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos. En todo caso, la mala fe debe probarse para imponer la multa establecida en el artículo 153 del CGP.

126. Finalmente, en la providencia AC2873-2023, la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural denegó un amparo de pobreza porque la solicitante no expresó, como reclaman los anotados preceptos 151 y 152 del CGP, si la imposibilidad que manifestaba era tal que no se encontraba *“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.”* Sin embargo, no impuso una multa, pues la peticionaria no faltó a la verdad, sino simplemente, a que su petición no se acomodaba a los requisitos mínimos exigidos por la ley.

127. Contrario al caso anterior, esta Sala de Casación exigió que la solicitud bajo la gravedad de juramento se realizara bajo ciertos requisitos mínimos. En todo caso, de forma análoga, no impuso la multa, al no advertir mala fe de parte de la solicitante.

128. En suma, en la Corte Suprema de Justicia no existe una sola línea jurisprudencial respecto de la imposición de la multa establecida en el artículo 153 del CGP. En algunas ocasiones, la multa es tan solo un asunto meramente consecencial de la denegación del amparo de pobreza. En otras, ya sea que se exijan pruebas de la incapacidad económica o tan sólo que se realice la solicitud bajo la gravedad de juramento, debe demostrarse la mala fe del peticionario para imponer la multa de un SMLMV.

129. Por su parte, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de tutela del 5 de noviembre de 2020,⁵⁹ evaluó la denegación del amparo de pobreza que adoptó el Tribunal Administrativo de Santander en un proceso de reparación directa, en tanto los actores estaban afiliados a un plan de medicina prepagada.

130. Aquella corporación arguyó que, para conceder el amparo de pobreza, debía acreditarse la situación socioeconómica del solicitante. Al trasladar esta

⁵⁹ Número de radicación: 68001-23-33-000-2020-00743-01(AC).

argumentación al caso concreto, encontró que el juzgado accionado no había valorado las pruebas de los demandantes para demostrar su situación económica, específicamente, la certificación de la EPS que daba cuenta de la suspensión de los servicios médicos y algunas declaraciones extraprocerales. Por lo tanto, había incurrido en un defecto fáctico.

131. Posteriormente, mediante decisión del 22 de junio de 2022,⁶⁰ la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó una solicitud de amparo de pobreza presentado en un proceso de reparación directa. Los demandantes afirmaron que eran víctimas de la violencia y que tenían ingresos inferiores a los de un salario mínimo mensual vigente, por lo cual, no tenían los recursos suficientes para cubrir los gastos del proceso. Sin embargo, la subsección señaló que, si bien los solicitantes presentaron su petición de forma motivada, no acreditaron la situación económica alegada con algún medio de prueba. Por ende, negó el amparo de pobreza. Con todo, no impuso la multa establecida en el artículo 153 del CGP.

132. Al igual que algunas decisiones de la Corte Suprema de Justicia, estas providencias rompen el nexo, que parecería necesario, entre negar el amparo de pobreza e imponer la multa. De hecho, muestra una cuestión más profunda, el que el amparo de pobreza deba negarse por no haberse probado en debida forma la situación que justifica concederlo, no implica que deba imponerse la multa. Lo que, dicho en otras palabras, parece significar que la multa no es sólo una consecuencia necesaria de negar el amparo, sino que se va más allá, para sostener que la multa no puede imponerse cuando el amparo no se concede porque quien lo solicita no presenta en respaldo de su solicitud los medios de prueba suficientes.

133. Sin embargo, la misma subsección, al estudiar una situación análoga, tomó una decisión contraria. En efecto, por medio de auto del 12 de enero de 2024,⁶¹ resolvió negar el amparo de pobreza de la parte demandante dentro de un proceso de revisión, quien manifestó que se encontraba en una situación que no le permitía tener una vida económica digna, mas no aportó pruebas que acreditaran sus afirmaciones. Ante tal decisión, le impuso al solicitante la multa de un salario mínimo legal vigente.

134. Esta decisión, por su parte, atiende al nexo antedicho, para sostener que si se niega el amparo se impone la multa y, especialmente, que si el amparo se niega por falta de pruebas se impone la multa. Y, lo que quizá es más importante, muestra que la decisión de imponer la multa no se funda en un análisis separado e independiente.

135. A partir de las providencias anteriormente reseñadas, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- La Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tienen en cuenta requisitos distintos para conceder el amparo de pobreza. Mientras la primera corporación, en

⁶⁰ Número de radicación: 05001-23-33-000-2017-00154-01 (64.348)

⁶¹ Número de radicación: 11001-03-26-000-2023-00118-00 (70.183)

ciertas ocasiones, tan sólo exige que la persona presente la solicitud directamente, manifestando bajo la gravedad de juramento que no posee los recursos suficientes para cubrir los gastos del proceso, la segunda, además, exige que el solicitante acredite la situación económica alegada.

- La Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la incapacidad económica de los usuarios de la administración de justicia no se advierte de forma objetiva. En su lugar, debe analizarse cada caso en concreto.

- En ocasiones, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado han impuesto la multa establecida en el artículo 153 del CGP, sin analizar si el solicitante actuó de mala fe o no. Dicha decisión se basa únicamente en si las condiciones socioeconómicas del solicitante se enmarcan en los presupuestos exigidos en el artículo 151 de CGP, esto es, que la persona no esté en capacidad de atender los gastos de un proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia y la de las personas a quienes por ley debe alimentos.

- En cambio, en otras ocasiones, estas corporaciones han negado el amparo de pobreza sin que necesariamente le impongan al usuario una multa de un salario mínimo legal vigente.

- Tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado centran sus análisis en si el amparo se debe conceder o no, pero no analizan de manera separada si debe o no imponerse la multa. Este análisis no ha llevado a conclusiones unánimes. A veces, se niega el amparo y se impone la multa, otras veces, se niega el amparo y no se impone la multa.

- En ocasiones, la imposición de la multa es un asunto meramente consecencial y no es el resultado de un análisis particular por parte de las autoridades judiciales, que se pueda distinguir del análisis que se hace para denegar la solicitud del amparo de pobreza.

Solución al problema jurídico planteado

136. En primer lugar, debe destacarse que la norma demandada permite dos interpretaciones. Conforme a una de ellas, la multa establecida en el artículo 153 del CGP se impone luego de acreditar la mala fe del solicitante, como lo han comprendido la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en algunas ocasiones. Otra de las interpretaciones prevé, en términos perentorios que, si se deniega una solicitud de amparo de pobreza, se impondrá al solicitante una multa de un salario mínimo legal mensual vigente. A juicio de la Sala, según esta última interpretación, no hay duda de que el fundamento de la multa es la denegación del amparo. En este caso se está ante una norma que prevé una consecuencia económica a partir del resultado de una actuación procesal.

137. En ese sentido, la multa no corresponde al resultado de una facultad correccional de los jueces frente a los particulares, pues la multa no es un mecanismo

para salvaguardar la lealtad, imparcialidad, celeridad, economía y la oportunidad procesal. En estos casos la multa se impone a título de sanción cuando, por ejemplo, un sujeto procesal alega hechos contrarios a la realidad; cuando se usa el proceso para fines claramente ilegales; cuando se obstruye la práctica de pruebas; cuando de manera injustificada no se presta la debida colaboración en la práctica de las pruebas o diligencias; o, cuando se asumen conductas tendientes a dilatar o entorpecer el desarrollo normal del proceso judicial. En tales eventos, se puede hacer uso de las facultades o potestades correccionales que, en consecuencia, se ejercen, en virtud de una **inadecuada o mala conducta de las partes**, lo cual no sucede en este caso.⁶²

138. De cara a la previsión legal, la conducta del solicitante del amparo podría tenerse como irrelevante. Sea que haya faltado a la verdad, bajo la gravedad de juramento, sea que no haya podido probar su condición de pobreza, o sea que su valoración de pobreza sea diferente a la que haga el juez, lo cierto es que de la norma demandada en caso de negarse el amparo de pobreza se sigue que se debe imponer la multa. Al fundarse en el resultado, con independencia de la conducta, la imposición de la multa está más cerca de una responsabilidad objetiva que de una subjetiva.

139. El que lo relevante sea el resultado y, por tanto, no la conducta del solicitante acaba por dar un mismo trato a todos los solicitantes, sin importar su obrar. La irrelevancia de la conducta de la persona, de cara a la imposición de la multa, resulta, al menos *prima facie*, incompatible con los derechos de acceso a la administración de justicia y a un debido proceso.

140. En segundo lugar, la Sala no puede pasar por alto que en ocasiones la decisión de denegar el amparo de pobreza se debe a que lo manifestado por el solicitante, bajo la gravedad de juramento, no es cierto, lo que sin duda implica un obrar de mala fe. Esto hace que, al menos en este contexto, la norma demandada no pueda considerarse incompatible con la Constitución, pues el obrar de mala fe no puede tenerse como una conducta irrelevante, valga decir, como una conducta que no amerite, como lo prevé la norma demandada, una sanción.

141. Con independencia de otro tipo de responsabilidades, que se comprometen al expresar, bajo la gravedad del juramento, afirmaciones que no son ciertas, debe destacarse que este tipo de proceder justifica la imposición de una sanción en el ámbito del proceso. Por supuesto, es el proceder malicioso del solicitante lo que resulta de relevancia de cara a la sanción, no la circunstancia objetiva de que se haya denegado su solicitud, lo cual puede ocurrir por otros motivos.

142. En tercer lugar, la Sala tampoco puede pasar por alto que, si bien el principio de la gratuidad irradia al proceso, dentro de este puede haber una serie de costos, como los que corresponden a cauciones procesales, a pago de expensas, de honorarios a auxiliares de la justicia y a otros gastos del proceso, el pago de costas y, por supuesto, el pago de los servicios del representante judicial, conforme a lo previsto en el artículo 154 del CGP.

⁶² Ver la Sentencia C-492 de 2016.

143. Ante estos posibles costos, es preciso asumir, en su complejidad, el fenómeno de la pobreza, a partir del criterio previsto por el legislador para medirlo en el contexto del amparo de pobreza: no tener los recursos necesarios para cubrir el costo del proceso, sin afectar la propia subsistencia y las obligaciones de alimentos que el solicitante tiene a su cargo. Frente a ello, el análisis de casos que se ha hecho en esta sentencia muestra que es necesario considerar otras hipótesis como la de falta de prueba de los supuestos requeridos para otorgar dicho amparo o como la de diferencias o discrepancias en la valoración de la pobreza entre el solicitante y el juez.

144. En efecto, el que una persona tenga ingresos no implica, de manera necesaria, que pueda cubrir los costos del proceso. Puede ocurrir que ello no sea así, en razón de las obligaciones de alimentos a cargo de la persona, que podrían llegar a ser de tal cuantía que dichos ingresos no sean suficientes para afrontar otros costos, como los del proceso. En esta materia no es posible asumir como un juicio *a priori* que, si una persona no figura en los registros del Sisbén, o en el régimen subsidiado, o si recibe un salario, debe denegársele, por ese mero hecho, el amparo de pobreza que solicita.

145. El análisis de varios casos concretos, del cual se ha dado cuenta en esta sentencia, muestra que es posible encontrar divergencias en el análisis de las solicitudes de amparo de pobreza, a pesar de que las personas no hayan obrado de buena fe.

146. En esa medida, incluso cuando la persona puede interponer los recursos de reposición y apelación en contra de la denegación del amparo de pobreza y de la decisión de imponerle una multa, el derecho de defensa se ve afectado, en tanto el solicitante se enfrenta a una decisión adoptada con base en una situación objetiva, interpretada bajo los criterios de lo que el juez considera como “*pobreza.*”

147. Entonces, la norma demandada desatiende la complejidad que conlleva definir el concepto de pobreza y, de manera plana, puede entenderse en el sentido de que ella prevé que, si el amparo se deniega, se debe imponer la multa.

148. En cuarto lugar, al depender del resultado de la actuación judicial, en este caso de la solicitud del amparo de pobreza, la multa a imponer no corresponde, en todas las hipótesis, de manera precisa y rigurosa a la conducta del solicitante. Sin ser entonces una medida correccional, la multa parece ser el resultado necesario de que se deniegue la solicitud de amparo de pobreza. De suerte que se acaba por multar a quien obtiene un resultado adverso en su solicitud, sin que importe nada más, incluso si el resultado se debe a factores ajenos a quien se sanciona y, lo que no es menos importante, sin que se haya hecho un análisis separado sobre si debe o no imponerse la multa.

149. Debe destacarse que la necesidad de imponer la multa cuando se ha denegado el amparo, que parece tan clara y manifiesta en la norma demandada, no ha sido

acogida de manera pacífica y reiterada por las autoridades llamadas a aplicarla. Como se pudo mostrar en los párrafos anteriores, ha habido ocasiones en las cuales, pese a denegar el amparo de pobreza, no se ha impuesto la multa. Esto muestra, a juicio de la Sala, la inmensa dificultad que entraña establecer una sanción automática, para cuya imposición se prescinde del análisis de la conducta de la persona a la que se sancionará.

150. A juicio de la Sala, el análisis relativo a la imposición de la multa es diferente al análisis concerniente a otorgar el amparo de pobreza. El no hacer el primer análisis, por considerarlo como un corolario o consecuencia del segundo análisis, lleva a la conclusión de que siempre que la solicitud se resuelva de manera desfavorable a quien la hace, de ello se sigue, sin otras consideraciones, la imposición de una multa.

151. Desde luego que, si se puede constatar que la persona obró de mala fe, lo que no puede presumirse ni tenerse como cierto a partir de un juicio *a priori*, sino luego de estudiar juiciosamente lo acaecido y, por supuesto, de oír a los interesados, no puede decirse que imponerle una sanción de multa resulte incompatible con su derecho a un debido proceso y con su derecho a acceder a la justicia. Estos derechos no cubren, ni pueden cubrir, comportamientos como aquellos, que en realidad constituyen una evidente falta de respeto a la administración de justicia.

152. Pero, por el contrario, si no se puede llegar a establecer que la persona obró de mala fe, no puede decirse que imponerle una sanción de multa resulte compatible con los referidos derechos. En efecto, en este caso la sanción se impone sólo por el resultado, incluso si la conducta de la persona estuvo marcada por la buena fe.

153. Lo anterior permite arribar a dos importantes conclusiones. La primera es la de que no resulta constitucionalmente admisible el que la multa se imponga en todos los casos en los que se deniega el amparo, por este mero hecho. La segunda es la de que tampoco es constitucionalmente admisible el que, para efectos de imponer la multa, se deje de considerar y analizar, con rigor y con juicio, el obrar de quien solicita el amparo de pobreza.

154. Lo anterior, en cuanto el legislador tiene la facultad de definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez, y las exigencias aplicables a los terceros, sea para asegurar la celeridad y eficacia del proceso, sea para proteger a las partes o intervinientes, o sea para prevenir situaciones que impliquen daño o perjuicio injustificado a estos. Sin embargo, esta facultad está sujeta a ciertos límites, dados por los valores, principios y reglas constitucionales, como los principios de la primacía del derecho sustancial, de la buena fe y el de imparcialidad, y algunos derechos como el de acceder a la administración de justicia y a un debido proceso. De este modo, *“es menester, entonces, que en todo caso exista un principio de razón suficiente que justifique el mandato contenido en la norma legal. La existencia de este principio de razón suficiente debe establecerse a partir*

de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, conforme a los criterios antedichos."⁶³

155. En quinto lugar, dado que el denegar el amparo de pobreza no puede ser la única razón para imponer la multa, como lo prevé la norma demandada, es necesario destacar que si ello ocurre, dicha decisión debe fundarse en otros elementos de juicio a partir del análisis del obrar del solicitante.

156. Lo anterior significa, de una parte, que es posible que un juez deniegue el amparo de pobreza, por considerar que el solicitante no cumple con los requisitos exigidos por la ley y, al mismo tiempo decida no imponerle la multa, por considerar que ha obrado de buena fe. Y, de otra parte, que es posible que un juez deniegue dicho amparo, por la misma razón de no cumplir con los requisitos exigidos por la ley y, al mismo tiempo decida imponerle una multa. Pero en este evento, la decisión de imponer la multa no puede fundarse solamente en la circunstancia de que se haya denegado el amparo, sino que debe fundarse, principalmente, en que el solicitante ha obrado de mala fe. Este análisis siempre debe incluirse en la motivación de la providencia en la cual se decide imponer la multa. Esto, con base en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, que obliga al juez a tomar una decisión motivada al imponer una sanción.

157. En sexto lugar, la Sala debe señalar que la solicitud de amparo de pobreza no requiere ser presentada por medio de apoderado, razón por la cual el solicitante suele ser una persona sin conocimientos jurídicos calificados. Desde luego, ello no justifica que manifieste bajo la gravedad del juramento algo que no es cierto, pero en todo caso sí permite comprender que al solicitante no se le puede tratar con el mismo rigor con el cual se trata a un profesional del derecho.

158. En este contexto, la amenaza de una multa, que al tenor de la norma demandada se impondrá incluso si la persona obra de buena fe y sin culpa, puede llegar a ser, como lo destaca la demanda y lo advierten varios intervinientes, una medida que disuade a las personas que no tienen los recursos suficientes para acceder a la justicia y que, por ello, solicitan el amparo de pobreza, de acudir ante las autoridades judiciales en procura de la protección de sus derechos y libertades. En este sentido, la norma demandada, así comprendida, no sólo desconoce el derecho a un debido proceso, sino que también vulnera el derecho a acceder a la justicia.

159. Cuando la solicitud se presenta por medio de un apoderado judicial, lo que puede revelar cierta capacidad del solicitante para asumir los costos del proceso, sin menoscabo de su subsistencia y de las obligaciones de alimentos a su cargo, asunto que, justamente, debe ser objeto de análisis, tanto para conceder o denegar el amparo y para imponer o no la multa, es posible que la denegación de tal solicitud se deba a motivos ajenos al apoderado y al solicitante como, por ejemplo, a una diferencia valorativa entre ellos y el juez, y de este mero hecho –la denegación–, no puede

⁶³ Sentencia C-157 de 2013.

seguirse, sin el análisis correspondiente, de manera automática, la imposición de una multa.

160. El no poder acceder a la justicia, por el temor ante la imposición de la multa, sin que haya siquiera un análisis previo sobre el obrar de la persona, puede tener importantes consecuencias para ella, pues esto contribuye a agravar su situación de pobreza, sea porque no puede hacer efectivo un derecho o sea porque no puede ejercer su defensa frente a las demandas que otros presenten en su contra.

161. El estar en situación de pobreza no puede ser un obstáculo para acceder a la justicia. El obrar de buena fe no puede generar ningún temor a ser sancionado, de modo tal que por ese temor se acabe por no acceder a la justicia.

162. En conclusión, una de las interpretaciones de la disposición acusada es la obligación de imponer una multa de un SMLV si se deniega la solicitud de amparo de pobreza. De este modo, la vulneración del derecho al debido proceso se desprende de la responsabilidad objetiva que implica esta lectura de la norma, en lugar de la mala fe de la parte. En otras palabras, la norma no distingue las distintas situaciones por las cuales se puede denegar la solicitud, como faltar a la verdad, no haber podido demostrar la condición de pobreza, o que la valoración de pobreza difiera entre el solicitante y el juez.

163. De otro lado, el derecho de acceso a la administración de justicia también se desconoce porque la multa resulta ser una medida disuasoria para las personas que no tienen los recursos suficientes para acceder a la administración de justicia. Incluso si consideran que no cuentan con los recursos suficientes para cubrir los costos de un proceso judicial, la imposición automática de una multa se torna en un obstáculo para solicitar el amparo de pobreza. Además, este hecho podría agravar la situación de la persona, sea porque no puede hacer efectivo un derecho o sea porque no puede ejercer su defensa frente a las demandas que otros presenten en su contra.

164. En vista de las anteriores circunstancias, la Sala no puede declarar la inexecutable de la norma demandada, porque al hacerlo dejaría sin la consecuencia de la multa a quien al solicitar un amparo de pobreza obra de mala fe. Tampoco puede declarar la exequibilidad simple de la norma demandada, porque de este modo sería posible imponer una multa incluso a personas que han obrado de buena fe, por el mero hecho de que su solicitud de otorgarles un amparo de pobreza ha sido denegada.

165. Por ello, en atención al principio de conservación del derecho según el cuál debería adoptarse una decisión que preserve al máximo posible la voluntad del legislador, declarará la exequibilidad condicionada de la norma demandada, en el entendido de que la sanción allí prevista sólo puede imponerse luego de haberse comprobado que el solicitante obró de mala fe. En ese sentido, la sanción se impondrá según lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996, que exige que el juez adopte una decisión motivada al imponer una sanción. Esto, con el fin de

expulsar del ordenamiento jurídico la interpretación inconstitucional de la disposición acusada.

166. La anterior comprobación puede darse en el trámite del proceso en el que se hace la solicitud, con fundamento en los medios de prueba que obren en el expediente, e incluso a partir del decreto oficioso de pruebas, antes de decidir sobre conceder o no el amparo y, desde luego, antes de decidir sobre si se impone o no la multa.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO. Declarar, por los cargos analizados, la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de la expresión “[e]n la providencia en que se deniegue el amparo se impondrá al solicitante multa de un salario mínimo mensual (1 smlmv)”, en el entendido de que la sanción allí prevista sólo podrá imponerse cuando se compruebe que el solicitante obró de mala fe. Para tal efecto, se seguirá lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 270 de 1996.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

Ausente con permiso

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General