

AUTO DE UNIFICACIÓN / MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN ACCIÓN POPULAR – Finalidad / ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL JUEZ CUANDO REvisa UNA PROVIDENCIA DE ACCIÓN POPULAR – Labor unificadora

[L]as sentencias de revisión de las acciones populares tienen un tratamiento procesal diferente –por lo menos de manera parcial- al que tienen las que deciden el recurso de apelación, pues en estas últimas el superior queda vinculado rigurosamente al principio de la congruencia, al igual que al de la *no reformatio in pejus* y, por tanto, los temas apelados definen su competencia. Tratándose de las que deciden la revisión no opera este principio, en virtud de la ley 1285 de 2009 – art. 11-, por cuanto no existe recurso de apelación que limite la *litis*, de modo que el juez no queda vinculado a determinado argumento, criterio o posición, pues de hecho, tras una solicitud de revisión no es posible ocultar una apelación, porque ello tergiversaría el mecanismo creado por la ley 1285 de 2009. Ahora bien, es claro que la solicitud de revisión no se concede para estudiar la providencia en abstracto, sino para unificar la jurisprudencia, a partir de la necesidad de esclarecer puntos que orientarán a los demás jueces de la república. Esto hace que no exista tema apelado –jurídicamente hablando-, sino tan sólo un interés en que se revise una decisión. Si la libertad para revisar no fuera absoluta, el mecanismo devendría inane, porque su resultado puede mostrar que la razón la tenga una u otra parte del proceso y el Consejo de Estado no podría aplicar su conclusión si no pudiera decidir sin restricción. En estos términos, ni quien propuso la revisión, ni la parte que obtuvo sentencia o decisión favorable en segunda instancia, ni el Ministerio Público pueden alegar el derecho a la *no reformatio in pejus*, cuando se desata este mecanismo judicial. De otro lado, la revisión de la providencia supone la posibilidad de la Sala Plena, o de la Sala Especial de Decisión que corresponda, de examinar las decisiones que revisa para estudiar e identificar los aspectos o temas que deben ser objeto de unificación jurisprudencial, más los que le son consustanciales o inmanentes -porque se derivan del tema a tratar-, para aplicar ese análisis, finalmente, al caso concreto y determinar si fue acertado o desacertado el fallo que se examina. Si el estudio conduce a confirmar la providencia, de esa manera se resolverá el caso o, de lo contrario, se revocará y se dictará una nueva decisión.

FUENTE FORMAL: LEY 1285 DE 2009 – ARTÍCULO 11

ACCIÓN POPULAR – Desistimiento expreso / ACCIÓN POPULAR – Desistimiento tácito / PERENCIÓN – Figura asimilable por sus efectos al desistimiento tácito

Esta corporación, a través de diferentes pronunciamientos, ha considerado que el “desistimiento expreso” de que tratan los artículos 342 a 345 del C. de P. C. no es procedente en la acción popular, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de esta última, ya que ella persigue la protección de los derechos e intereses radicados en cabeza de una colectividad y no la protección de intereses individuales o personales (...) esta corporación aún no se ha pronunciado sobre el “desistimiento tácito” en acciones populares, pero sí se ha ocupado de analizar la procedencia de la figura de la “perención” (artículo 148 del C.C.A.) y ha concluido que ésta, la cual se asemeja al desistimiento por los efectos que produce, no opera en tal tipo o clase de acciones, por cuanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la ley 472 de 1998, por la cual se regula el ejercicio de ellas y de las de grupo, es obligación del juez impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución, razón por la cual es su deber superar cualquier obstáculo que impida

su eficaz desarrollo.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 5 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 148 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 342 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 343 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 344 / LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 345

NOTA DE RELATORÍA: Sobre la improcedencia de aplicar la figura de la perención en la acción popular ver entre otros: auto de 22 de abril 2005 expediente 2002-01644-01AP, auto de 27 de enero de 2005 expediente 2002-01531-01 AP y auto del 31 de enero de 2008 expediente 2004-01448-01AP

ACCIONES CONSTITUCIONALES – Cobro de expensas

Pues bien, en este punto, resulta oportuno partir del análisis del principio de gratuidad en la administración de justicia, previsto en artículo 6 de la ley 270 de 1996 y modificado por el artículo 2 de la ley 1285 de 2010 (...) La norma (...) se encargó de excluir taxativamente del cobro del arancel judicial a las acciones de orden constitucional, dentro de las cuales se encuentra la acción popular, prevista en el artículo 88 de la C.P., de suerte que, por expresa disposición legal, el juez de ella no puede exigir este tipo de erogación al actor; sin embargo, la norma no habla de otros gastos o expensas que se fijen dentro del proceso –cuya finalidad es cubrir costos específicos de éste-, por lo cual resulta imperioso interpretarla de manera armónica, para definir si la acción popular está exenta de ellos o no (...) en armonía con el principio de gratuidad, en garantía de la protección a los derechos e intereses colectivos y siguiendo los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en cuanto a la improcedencia de gastos ordinarios en la acción de tutela, esta Sala Especial de Decisión considera que tampoco hay lugar a fijarlos dentro de los procesos promovidos en ejercicio de la acción popular y, en consecuencia, ninguna sanción opera por no pagarlos, máxime teniendo en cuenta que, como ya se vio, según la Corte, el principio de gratuidad informa todas las acciones constitucionales, dada la importancia de los derechos que con ellas se busca proteger, a los cual se suma que la fijación de aquellos puede llegar a constituir un obstáculo para el trámite del proceso, como en este caso en el que el demandante se negó a pagarlos, ante lo cual debe recordarse es deber del juez remover todo obstáculo que impida su normal desarrollo, pues es su deber “producir decisiones de mérito”, según dispone el artículo 5 de la ley 472 de 1998.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 5 / LEY 1285 DE 2010 – ARTÍCULO 2 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 6

ACCIÓN POPULAR – Amparo de pobreza

Para el caso de las acciones populares, este beneficio se encuentra previsto en el artículo 19 de ley 472 de 1998 (...) en el trámite de la acción popular se puede solicitar el amparo de pobreza, solicitud que puede conceder el juez, si lo encuentra pertinente. (...) Ahora, como la norma transcrita dispone que la solicitud de amparo se sujetará a lo establecido en el C. de P.C., hoy C.G.P., es dable concluir que- el amparo de pobreza, entre otras cosas: i) se concede “... a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia” –artículos 160 C. de P.C. y 151 C.G.P.-, ii) se puede solicitar antes de la presentación de la demanda – artículos 152 C. de P.C. y 161 C.G.P.-, en la demanda o durante cualquier etapa del proceso y iii) debe ser pedido expresando bajo la gravedad de juramento la condición de hallarse en incapacidad económica para atender los gastos del

proceso, el solicitante deberá manifestarlo “bajo la gravedad de juramento” – ibídem.

FUENTE FORMAL: LEY 1564 DE 2012 – ARTÍCULO 161 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 152

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA VEINTITRÉS ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá D.C., primero (1) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 20001-33-31-004-2007-00158-01(A)(AP)REV-SU

Actor: JUAN CARLOS VARGAS SÁNCHEZ

Demandado: ELECTRIFICADORA DEL CARIBE ESP Y OTRO

Referencia: MECANISMO DE REVISIÓN EVENTUAL EN ACCIÓN POPULAR

De conformidad con lo dispuesto en el acuerdo 80 de 2019 del Consejo de Estado, resuelve la Sala Veintitrés Especial de Decisión la revisión del auto proferido el 15 de diciembre de 2011¹, por el Tribunal Administrativo del Cesar, que confirmó la decisión del 13 de octubre de 2011, a través de la cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar decretó el desistimiento tácito de la demanda de la referencia y ordenó el archivo del proceso.

I. ANTECEDENTES

1. El **4 de junio de 2007**, Juan Carlos Vargas Sánchez, en nombre propio, presentó acción popular contra la Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P. y el municipio de El Copey (Cesar), mediante la cual solicitó² (se transcribe literal):

“1. Sírvase ordenarle a la empresa ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. (ELECTRICARIBE), que se **abstenga de incluir en las facturas** que en adelante sean

¹ Para cuya revisión lo seleccionó la Sección Tercera, en auto del 20 de agosto de 2014 (folios 182 a 192).

² Folio 8, cdno. 1.

enviadas a los usuarios del servicio de energía el valor correspondiente al **impuesto de alumbrado público**. Lo anterior, en cumplimiento de los artículos 148, párrafo único del artículo 9, y 186 de la Ley 142/94 y demás normas concordantes. Al igual que el artículo 8 del Decreto 2223/96.

“2. Con base en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, sírvase ordenarle a la ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. (ELECTRICARIBE) y al municipio de EL COPEY (Departamento del Cesar), **cancelar solidariamente en favor del suscrito** (actor popular), **un incentivo** igual o superior a los cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de efectuarse el pago, lo anterior, con base en la Sentencia de Febrero 16 de 2006 proferida por el Honorable Consejo de Estado Rad: 17001-23-31-000-2004 Ref: (AP-00237) y en la cual la máxima autoridad contencioso administrativa ordenó en un caso similar al sub-judice (no cobro del impuesto alumbrado público dentro de la factura de servicio de energía) el pago de un incentivo equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para lo cual, la Honorable Corporación tuvo en cuenta la actuación del actor encaminada a proteger el derecho colectivo de todos los usuarios y consumidores del servicio de energía eléctrica de la referida localidad, y cuya vulneración se prolongó por mas de cincuenta meses. Condiciones estas que están más que reunidas en esta demanda si se tiene en cuenta que la empresa ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. (ELECTRICARIBE) tienes mas de diez (10) años de estarle cobrando a sus usuarios indebidamente el tan mencionado impuesto. Amen, de la magnitud de la cuantía que (mensualmente la empresa ELECTRICARIBE le cobra ilegalmente a los usuarios del servicio de energía, es decir, unos CINCO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$5.559.000.000) anuales, es decir unos CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTSO CINCUENTA MIL PESOS (\$463.25000.000) mensuales, esto; solo en la ciudad de Valledupar, sin incluir los dineros que recauda por el mismo concepto en cada uno de los municipios que conforman el Departamento del Cesar, y en los cuales se cobra el mismo rubro, incluyendo obviamente, el municipio de EL COPEY.

“Por tal razón, y reconociendo el ingente beneficio en favor de los usuarios del servicio de energía; sírvase ordenarle a la **ELECTRIFICADORA DEL CARIBE S.A. E.S.P. (ELECTRICARIBE)** y al municipio de **EL COPEY** (Departamento del Cesar cancelar en favor del suscrito (actor popular) el incentivo deprecado”.

2. En auto del 3 de septiembre del 2007³, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar **admitió la acción popular instaurada**, ordenó notificar de manera personal a la parte accionada y al Ministerio Público y **fijó el término de 20 días para que el accionante consignara la suma de \$60.000, por concepto de gastos ordinarios del proceso.**

3. El 18 de septiembre de 2007, el **actor popular solicitó** al juzgado sustanciador le concediera **amparo de pobreza**, para lo cual adujo que no contaba con los recursos económicos suficientes para cubrir las expensas ordenadas, solicitud que negó el juzgado de conocimiento, por considerar que ello debió pedirse en la demanda; en consecuencia, el juez **ordenó mantener el expediente en la secretaría hasta tanto se cancelaran los gastos del proceso** fijados con la admisión de la demanda.

4. El **15 de octubre del 2009**, el **accionante requirió al juez** de conocimiento, para que **surtiera la notificación del auto admisorio a los accionados “sin demandar del actor popular el pago de gastos ordinarios del proceso”**, ya que, en su sentir, de

³ Folio 26, cdno. 1.

conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la ley 270 de 1996, **la administración de justicia será gratuita para el caso de las acciones de carácter constitucional**⁴.

5. El **22 de octubre de 2009**, el referido juzgado **negó la anterior solicitud**, para lo cual adujo que, en los términos del mencionado artículo 2, **la gratuidad en la administración de justicia opera para el pago de aranceles judiciales y no para los gastos ordinarios del proceso**, los cuales no están exentos en el trámite de las acciones populares⁵.

6. En autos del **27 de mayo y del 11 de junio de 2011**, el juzgado **requirió al actor popular para que consignara los gastos ordinarios** del proceso ordenados en el auto admisorio de la demanda. Ante la renuencia del actor de sufragarlos, esa autoridad, en auto del **13 de octubre de 2011**, decretó el desistimiento tácito de la demanda y ordenó el archivo del proceso, pues, en su criterio, según el **artículo 65 de la ley 1395 de 2010** – que modificó el numeral 4 del artículo 207 del C.C.A., **si dentro de los 10 días siguientes** al vencimiento del plazo concedido para el pago de los gastos ordinarios proceso, el **demandante no cumple esa obligación, se entiende que desistió tácitamente de la demanda**.

7. Dentro de la oportunidad prevista para tal fin, el actor popular interpuso recurso de apelación contra el auto anterior, para lo cual dijo que la norma que aplicó el juzgado de conocimiento no resulta aplicable al trámite de las acciones populares de que trata la ley 472 de 1998, por tratarse de acciones sustancialmente distintas.

Para el apelante, el Consejo de Estado ha mantenido una tesis uniforme, conforme a la cual la figura del desistimiento de la demanda no tiene cabida en las acciones populares.

Trámite en segunda instancia

El Tribunal Administrativo del Cesar, por auto del **15 de diciembre de 2011**⁶, confirmó la providencia que decretó el desistimiento tácito de la demanda, por considerar que el artículo 44 de la ley 472 de 1998 remite, en los aspectos no regulados por ella, a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, de suerte que, para las acciones

⁴ Folio 33, cdno. 1.

⁵ Folios 35 y 36, cdno. 1

⁶ Decisión que se notificó el 19 de diciembre de 2011 (folio 166, cdno. ppal.).

populares, sí resultan aplicables los preceptos contenidos en éste y, en consecuencia, tal norma no se opone a la naturaleza ni a la esencia de este tipo de acciones.

Precisó que las acciones populares no están exentas del pago de gastos ordinarios y que, por lo tanto, ante la omisión de sufragarlos, se debe imponer la sanción que contempla la ley, es decir, se debe declarar el desistimiento tácito de la demanda.

Añadió que la figura del desistimiento tácito fue concebida dentro de un conjunto de medidas en materia de descongestión judicial contenidas en ley 1395 de 2010 y, por tanto, el actor popular puede volver a presentar la demanda, ya que no queda afectada por la figura de la cosa juzgada.

Solicitud de revisión eventual

1. En escrito presentado el **12 de enero de 2012**⁷, el demandante presentó solicitud de revisión eventual del auto que decidió en segunda instancia el desistimiento tácito de la acción popular, para lo cual esgrimió que tanto el juez de primera instancia como el tribunal que resolvió el recurso de apelación incurrieron en un yerro normativo, toda vez que las disposiciones legales que fueron usadas como fundamento jurídico de sus decisiones no eran aplicables al asunto de la referencia, por tratarse de una acción de carácter constitucional que, en las voces del artículo 2 de la ley 1285 de 2009, se encuentra exenta de cualquier exigencia arancelaria para su impulso.

Adicionalmente, sostuvo⁸ (se transcribe literal):

“Teniendo en cuenta que el **fin primordial del mecanismo de Revisión Eventual** de que trata el artículo 1 de la ley 1285 de 2009, es la **unificación de la jurisprudencia** por parte del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, **me permito traer a colación la providencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar y la emanada del alto Tribunal Contencioso Administrativo en torno a la aplicación de la figura del DESISTIMIENTO TACITO en las acciones populares;**

“Providencia de Fecha diciembre 7 de 2011 ...

“En esta providencia, el Tribunal Administrativo del Cesar confirmó el desistimiento tácito decretado por el *a-quo* en total contradicción a lo ya señalado por el Honorable Consejo de Estado en lo que respecta a la aplicación del DESISTIMIENTO TACITO en las acciones populares.

“Sentencia ... 2002-00183 (AP) ... Consejo de Estado ...

“En esta última providencia, la Honorable Corporación (refiriéndose al Consejo de Estado), efectuando un estudio pormenorizado en lo que respecta a la aplicación del DESISTIMIENTO TACITO EN LAS ACCIONES POPULARES, señaló expresamente lo siguiente;

⁷ Folios 167 a 175, cdno. ppal.

⁸ Folios 172 a 174, cdno. ppal.

'La figura del desistimiento, entendida como la facultad de disponer del derecho en litigio, no se encuentra consagrada en la Ley 472 de 1998 que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, razón por la que debe acudir al artículo 44 ibidem, el que a su vez remite a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, para regular los aspectos no previstos en la citada ley, tratándose de acciones populares cuyo conocimiento compete a la jurisdicción contencioso administrativa, **mientras no se opongan tales normas a la naturaleza y finalidad de esas acciones.**

'En igual sentido, como quiera que el Código Contencioso Administrativo no prevé el desistimiento de la demanda, en principio debería aplicarse la remisión legal que el artículo 267 de ese estatuto hace al código de procedimiento civil, codificación ésta última que en el artículo 342 dispone: 'El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso', actuación que implica la renuncia de las pretensiones de la demanda.

'Sin embargo, a juicio de la Sala, el **desistimiento de la demanda no es procedente en las acciones populares, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas, ya que en las acciones populares se persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad.**

'Por consiguiente, **si una persona tuvo la iniciativa de presentar una demanda en ejercicio de la acción popular, mal podría pensarse en la procedencia del desistimiento de la demanda si se atiende a la naturaleza de las pretensiones que se invocan en la misma, encaminadas a la protección de derechos colectivos que se encuentran en cabeza de una comunidad, a la que son vulnerados o amenazados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.**

"Es decir que, según este precedente jurisprudencial emanado de la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo, el DESISTIMIENTO TACITO no procede en las acciones populares por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas, ya que en las acciones populares se persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad y no derechos subjetivos ni particulares".

2. La Sección Tercera de esta corporación, **en auto del 20 de agosto de 2014**, accedió a la solicitud de revisión eventual del auto del 15 de diciembre de 2011, para lo cual sostuvo:

"La Sala observa que la petición de revisión eventual fue presentada dentro del término previsto para ello y, además, se **dirige contra una providencia que determinó la finalización de la actuación judicial (auto de 15 de diciembre de 2011 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar), en cuanto, (sic) confirmó el desistimiento tácito decretado por auto de 13 de octubre de 2011, dentro del expediente de la referencia.**

"En relación con lo anterior, si bien el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 determinó que la providencia o sentencia objeto de la revisión eventual sería aquella que ponga fin al respectivo proceso, debe entenderse esto último, en sentido lato, 'proceso' como aquella expresión de haberse iniciado una actuación judicial con la presentación de la demanda en ejercicio legítimo del derecho público subjetivo de acción, y no en sentido restrictivo, como proverbialmente se ha entendido que surge cuando se notifica de la litis a quien se ha convocado a juicio como demandado. Una interpretación en sentido restrictivo cohonestaría la finalización de un verdadero trámite procesal sin que sobre éste opere la posibilidad de revisión eventual, inmolándose de esa forma, injustificadamente, la labor de unificación jurisprudencial que le ha sido encargada a esta Corporación como órgano de cierre de la Jurisdicción Administrativa.

"En el caso que nos ocupa es claro que el trámite judicial existe y que la decisión cuya revisión se depreca resulta ser definitiva, al punto que ordena dar por terminado el proceso y el archivo de las diligencias. Esa característica, de ser definitiva la decisión

dentro de la actuación, es la que se debe atender para considerar si la providencia resulta ser susceptible de revisión eventual o no.

"El actor popular fundamentó su solicitud de revisión en la necesidad de unificar jurisprudencia en lo concerniente a la aplicación de la figura del desistimiento tácito en las acciones populares.

"Aclarada la procedencia de revisión respecto de la providencia aludida, se tiene que **el actor**, en su solicitud, **pone de presente cómo las decisiones cuestionadas son abiertamente contrarias a la tesis adoptada por esta Corporación, en lo que concierne a la aplicación del desistimiento tácito en las acciones populares**; así, señala que mediante sentencia proferida en el proceso 54001-23-31-000-2002-00183-01, la Sección Tercera de esta Corporación, con ponencia del honorable Consejero de Estado, doctor Germán Rodríguez Villamizar, abordó, de manera exhaustiva, el problema jurídico planteado con la solicitud de revisión.

"Por otra parte, en la providencia objeto de análisis, el **Tribunal Administrativo del Cesar afirmó que el artículo 65 de la ley 1395 de 2010⁹** modificó una norma de procedimiento Contencioso (sic) Administrativo (sic), (sic) y que, **por mandato del artículo 44 de la ley 472 de 1998¹⁰, esa norma se aplica a las acciones populares, toda vez que la misma no se opone a la naturaleza ni a la esencia de las mismas (sic)**, 'puesto que ella regula lo atinente a los gastos ordinarios del proceso y la consecuencia que conlleva el no cumplir con esa carga, máxime si se tiene en cuenta que las acciones populares no son acciones que están exentas de pagar gastos, en consecuencia, tampoco están exentas de la aplicación del contenido del artículo en mención (artículo 65 de la ley 1395)'.
'

"Al respecto, y luego de surtir el estudio de rigor, **la Sala advierte que**, en efecto, en la **providencia de la cual se pretende la eventual revisión, se aplicó un criterio respecto del cual, (sic) el Tribunal Administrativo del Cesar, (sic) se apartó, en su totalidad, de la tesis que ha venido manejando el Tribunal (sic) de cierre** en materia de lo Contencioso (sic) Administrativo (sic); pues, como bien ha ilustrado el actor popular, esta Corporación abordó el problema jurídico antes expuesto **en sentencia de 10 de julio de 2003, en la cual se dijo expresamente que 'el desistimiento de la demanda no es procedente en las acciones populares, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas'**, debido a que lo que se persigue con el ejercicio de la misma es la protección de derechos e intereses de una colectividad.

"Por lo anterior, la Sala considera que en este asunto, (sic) **la solicitud de revisión cumple con los parámetros exigidos por la ley y la jurisprudencia para que proceda su selección, con el fin de que esta Corporación cumpla con su labor unificadora, en cuanto a la aplicación de la figura de la renuncia tácita en las acciones populares o de grupo**, toda vez que nos encontramos ante uno de los supuestos de procedencia de la revisión, esto es, cuando uno o varios de los temas contenidos en la decisión de instancia materia de examen sean abiertamente contrarios a la jurisprudencia fijada por el Consejo de Estado frente a casos similares".

Sobre la base de estas premisas y criterios orientadores impartidos por la Sala que seleccionó la providencia de acción popular, se analizarán a continuación los aspectos pertinentes de los temas destacados allí.

⁹ Ley 1395 de 2010, "artículo 65. El numeral 4 del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

"4. Que el demandante deposite, en el término que al efecto se le señale, la suma que prudencialmente se considere necesaria para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice.

"Si dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo previsto en el inciso anterior no se acredita el pago de los gastos procesales, se entenderá que el demandante ha desistido de la demanda y se procederá en forma inmediata al archivo del expediente".

¹⁰ Ley 472 de 1998, "artículo 44.-Aspectos no Regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones"

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de la Sala Veintitrés Especial de Decisión, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 36A de la ley 270 de 1996¹¹, en el inciso cuarto del artículo 107 del CPACA¹² y en el artículo 29 del acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019, de la Sala Plena de esta corporación¹³.

2. Alcance de las facultades del juez cuando revisa una providencia de acción popular

Sea lo primero precisar que las sentencias de revisión de las acciones populares tienen un tratamiento procesal diferente –por lo menos de manera parcial- al que tienen las que deciden el recurso de apelación, pues en estas últimas el superior queda vinculado rigurosamente al principio de la congruencia, al igual que al de la *no reformatio in pejus* y, por tanto, los temas apelados definen su competencia. Tratándose de las que deciden la revisión no opera este principio, en virtud de la ley 1285 de 2009 –art. 11¹⁴-, por cuanto no

¹¹ Adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009

¹² "Créanse en el Consejo de Estado las SALAS ESPECIALES DE DECISIÓN, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que éstas les encomiende, salvo los procesos de pérdida de investidura y nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) magistrados, uno por cada uno de las secciones que lo conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto según el caso. "La integración y funcionamiento de dichas salas especiales, se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el reglamento interno ...".

¹³ Esta competencia inicialmente fue regulada en el acuerdo 117 de 12 de octubre de 2010, que adicionó el parágrafo 1º del artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado contenido en el acuerdo 58 de 1999 que, a su vez, fue modificado, entre otros, por el acuerdo 321 de 2014 y reformado por el acuerdo 78 de 24 de abril de 2018.

¹⁴ "Art. 11. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

"Artículo 36A. Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios.

"En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia.

"La petición de parte o del Ministerio Público deberá formularse dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de la sentencia o providencia con la cual se ponga fin al respectivo proceso; los Tribunales Administrativos, dentro del término perentorio de ocho (8) días, contados a partir de la radicación de la petición, deberán remitir, con destino a la correspondiente Sala, Sección o Subsección del Consejo de Estado, el expediente dentro del cual se haya proferido la respectiva sentencia o el auto que disponga o genere la terminación del proceso, para que dentro del término máximo de tres (3) meses, a partir de su recibo, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo resuelva sobre la selección, o no, de cada una de tales providencias para su eventual revisión. Cuando se decida sobre la no escogencia de una determinada providencia, cualquiera de las partes o el Ministerio Público podrán insistir acerca de su selección para eventual revisión, dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación de aquella.

existe recurso de apelación que limite la *litis*, de modo que el juez no queda vinculado a determinado argumento, criterio o posición, pues de hecho, tras una solicitud de revisión no es posible ocultar una apelación, porque ello tergiversaría el mecanismo creado por la ley 1285 de 2009.

Ahora bien, es claro que la solicitud de revisión no se concede para estudiar la providencia en abstracto, sino para unificar la jurisprudencia, a partir de la necesidad de esclarecer puntos que orientarán a los demás jueces de la república. Esto hace que no exista tema apelado –jurídicamente hablando–, sino tan sólo un interés en que se revise una decisión.

Si la libertad para revisar no fuera absoluta, el mecanismo devendría inane, porque su resultado puede mostrar que la razón la tenga una u otra parte del proceso y el Consejo de Estado no podría aplicar su conclusión si no pudiera decidir sin restricción. En estos términos, ni quien propuso la revisión, ni la parte que obtuvo sentencia o decisión favorable en segunda instancia, ni el Ministerio Público pueden alegar el derecho a la *no reformatio in pejus*, cuando se desata este mecanismo judicial.

De otro lado, la revisión de la providencia supone la posibilidad de la Sala Plena, o de la Sala Especial de Decisión que corresponda, de examinar la decisiones que revisa para estudiar e identificar los aspectos o temas que deben ser objeto de unificación jurisprudencial, más los que le son consustanciales o inmanentes -porque se derivan del tema a tratar-, para aplicar ese análisis, finalmente, al caso concreto y determinar si fue acertado o desacertado el fallo que se examina. Si el estudio conduce a confirmar la providencia, de esa manera se resolverá el caso o, de lo contrario, se revocará y se dictara una nueva decisión¹⁵.

3. Caso concreto

“PARÁGRAFO 1o. La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

“PARÁGRAFO 2o. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala 23 Especial de Decisión, sentencia del 6 de noviembre de 2018 (expediente AP 222-01).

El actor popular promovió demanda, en ejercicio de la acción popular, en la cual solicitó proteger los derechos e intereses colectivos de los usuarios del servicio de energía, presuntamente vulnerados por el cobro del impuesto de alumbrado público en las facturas de ese servicio, asunto del cual conoció el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar que: i) admitió la demanda y fijó gastos ordinarios del proceso, con el fin de que se surtieran las notificaciones a los accionados, ii) negó la solicitud de amparo de pobreza, elevada por el accionante y iii) ante la renuencia de éste a pagar los gastos fijados en el auto admisorio, decretó el desistimiento tácito de la demanda, decisión que confirmó el Tribunal Administrativo del Cesar, en sede de apelación, en auto del 15 de diciembre de 2011.

La Sección Tercera de esta corporación, en auto del 20 de agosto de 2014, accedió a la solicitud de revisión eventual formulada por el accionante popular, contra la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar, para lo cual señaló que, en los términos del artículo 11 de la ley 1285 de 2009, resultaba procedente unificar la jurisprudencia en torno a la procedencia del desistimiento tácito de las acciones populares, pues la decisión objeto de revisión desconoció el precedente judicial, conforme al cual, para este tipo de acciones, no opera esa figura.

Pues bien, como en este asunto el desistimiento tácito de la demanda sobrevino como sanción impuesta al demandante por no pagar los gastos del proceso, decisión a la cual antecedió la negativa de concederle amparo de pobreza, esta Sala Especial de Decisión encuentra oportuno unificar la jurisprudencia en torno a las reglas aplicables a las acciones populares, frente a: i) el desistimiento expreso y tácito de la demanda, ii) el cobro de expensas y iii) la solicitud de amparo de pobreza.

i) Desistimiento expreso y tácito de las acciones populares

Esta corporación, a través de diferentes pronunciamientos¹⁶, ha considerado que el “desistimiento expreso” de que tratan los artículos 342 a 345 del C. de P. C.¹⁷ no es procedente en la acción popular, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de esta última, ya que ella persigue la protección de los derechos e intereses radicados en cabeza de una colectividad y no la protección de intereses individuales o personales.

Particularmente, en sentencia del 10 de julio de 2003 (expediente AP 2002-00183), la Sección Tercera del Consejo de Estado dijo (se transcribe literal):

¹⁶ Entre otros: sentencia del 10 de julio de 2002 (expediente 2002-00183-01 AP), sentencia del 3 de abril de 2003 (expediente 2001-01791- 01 AP) y sentencia del 24 de agosto de 2005 (expediente 2004-02817 01).

¹⁷ Aspecto que hoy regula el Código General del Proceso –C.G.P.- en el artículo 314.

“La figura del desistimiento, entendida como la facultad de disponer del derecho en litigio, no se encuentra consagrada en la Ley 472 de 1998 que desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo, razón por la que debe acudirse al artículo 44 ibidem, el que a su vez remite a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, para regular los aspectos no previstos en la citada ley, tratándose de acciones populares cuyo conocimiento compete a la jurisdicción contencioso administrativa, mientras no se opongan tales normas a la naturaleza y finalidad de esas acciones. En igual sentido, como quiera que el Código Contencioso Administrativo no prevé el desistimiento de la demanda, en principio debería aplicarse la remisión legal que el artículo 267 de ese estatuto hace al código de procedimiento civil, codificación ésta última que en el artículo 342 dispone: ‘El demandante podrá desistir de la demanda mientras no se haya pronunciado sentencia que ponga fin al proceso’, actuación que implica la renuncia de las pretensiones de la demanda. **Sin embargo, a juicio de la Sala, el desistimiento de la demanda no es procedente en las acciones populares, por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de éstas, ya que en las acciones populares se persigue la protección de los derechos e intereses de una colectividad.** Por consiguiente, si una persona tuvo la iniciativa de presentar una demanda en ejercicio de la acción popular, mal podría pensarse en la procedencia del desistimiento de la demanda si se atiende a la naturaleza de las pretensiones que se invocan en la misma, **encaminadas a la protección de derechos colectivos que se encuentran en cabeza de una comunidad, a la que son vulnerados o amenazados como consecuencia de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.** En igual sentido, es claro que los derechos colectivos que se pretenden proteger en las acciones populares desbordan los intereses personales o subjetivos de quien presentó la demanda, máxime cuando ésta no actúa en nombre o representación de la comunidad, sino que, ante una situación que considera violatoria de tales derechos, se constituyó en defensor de las garantías de una colectividad ...”.

Sin embargo, esta corporación aún no se ha pronunciado sobre el “desistimiento tácito”¹⁸ en acciones populares, pero sí se ha ocupado de analizar la procedencia de la figura de la “perención” (artículo 148 del C.C.A.) y ha concluido que ésta, la cual se asemeja al desistimiento por los efectos que produce¹⁹, no opera en tal tipo o clase de acciones²⁰, por cuanto, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la ley 472 de 1998²¹, por la cual

¹⁸ Figura que en materia contencioso administrativa introdujo el artículo 65 de ley 1395 de 2010 y desarrolló el artículo 178 de la ley 1437 de 2011, así:

“DESISTIMIENTO TÁCITO. Transcurrido un plazo de treinta (30) días sin que se hubiese realizado el acto necesario para continuar el trámite de la demanda, del incidente o de cualquier otra actuación que se promueva a instancia de parte, el Juez ordenará a la parte interesada mediante auto que lo cumpla dentro de los quince (15) días siguientes.

“Vencido este último término sin que el demandante o quien promovió el trámite respectivo haya cumplido la carga o realizado el acto ordenado, quedará sin efectos la demanda o la solicitud, según el caso, y el juez dispondrá la terminación del proceso o de la actuación correspondiente, condenará en costas y perjuicios siempre que como consecuencia de la aplicación de esta disposición haya lugar al levantamiento de medidas cautelares.

“El auto que ordena cumplir la carga o realizar el acto y el que tiene por desistida la demanda o la actuación, se notificará por estado.

“Decretado el desistimiento tácito, la demanda podrá presentarse por segunda vez, siempre que no haya operado la caducidad”.

¹⁹ Ambas figuras ponen fin al proceso y no interrumpen la caducidad de la acción.

²⁰ Auto de 20 de noviembre de 2003 (expediente AP-00719).

²¹ **ARTICULO 5. TRAMITE.** “El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones.

“El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes.

“Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de

se regula el ejercicio de ellas y de las de grupo, es obligación del juez impulsarlas oficiosamente y producir decisión de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución, razón por la cual es su deber superar cualquier obstáculo que impida su eficaz desarrollo.

En múltiples providencias²² el Consejo de Estado ha considerado que la imposibilidad de aplicar la figura de la perención en la acción popular tiene su fundamento en la naturaleza pública de ésta y los derechos indivisibles y supraindividuales que ampara, de tal manera que, como se trata de un derecho que pertenece a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, no es el derecho subjetivo del demandante el que se afecta con su inactividad, de allí que le corresponda al juez darle impulso oficioso a esas acciones y producir decisiones de mérito que eviten cualquier obstáculo que paralice su trámite.

En efecto, en providencia del 30 de agosto de 2007 (expediente AP 2004-90009), la Sección Primera de esta corporación señaló (se transcribe literal):

“3.- Por su parte, en el artículo 5° de la citada Ley, en su inciso final se establece:

‘(...)

Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. **Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda’.**

“Del texto transcrito se establece con claridad que es obligación del juez popular impulsar la acción interpuesta tomando las medidas necesarias para llegar a una decisión de mérito, lo cual significa que no puede decretar la perención del proceso por falta de impulso, porque éste no le corresponde al demandante sino al juez, por mandato legal.

“Lo anterior tiene fundamento en la naturaleza pública de la acción popular, cuyo objeto recae en la protección de aquellos derechos indivisibles o supraindividuales, que se proyectan de manera unitaria a una colectividad sin que una persona pueda ser excluida de su ejercicio por ninguna otra, porque se trata de un derecho que le pertenece a todos y cada uno de los miembros de la colectividad; en tal sentido, entonces, no es el derecho subjetivo del demandante el que está en juego en estos asuntos, sino el derecho de la colectividad, y es por ello que el juez debe adoptar las medidas que sean del caso para darle trámite al proceso, con el fin de proferir una decisión de mérito que resuelva la controversia planteada, no siendo válido imponer una sanción que es propia de los juicios en los que se apunta hacia la defensa de derechos individuales.

“4.- Además, debe tenerse en cuenta que, conforme a la misma norma antes citada, **el trámite de las acciones populares se rige por los principios de celeridad y eficacia y que la Ley 472 de 1998 consagró términos perentorios que deben cumplirse, lo cual hace más grave la falta del impulso oficioso por parte del juez”** (se subraya y resalta).

conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda.

²² Entre otros: auto de 22 de abril 2005 (expediente 2002-01644-01AP), auto de 27 de enero de 2005 (expediente 2002-01531-01 AP) y auto del 31 de enero de 2008 (expediente 2004-01448-01AP).

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, como juez de tutela²³, se ocupó de estudiar la procedencia del desistimiento tácito de que trata el artículo 317 del Código General del Proceso²⁴ dentro del trámite de una acción popular y concluyó que, dada la naturaleza constitucional y oficiosa de este tipo de acciones, no se puede aplicar esa figura; al respecto, sostuvo:

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

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

“(...

“Así que, entonces, debido a la naturaleza de los derechos que se debaten en este tipo de acciones, no puede tener cabida la aplicación del artículo 317 del Código General del Proceso, es decir, que pueda terminarse el proceso de forma anormal por la presunta negligencia de quien la inició, cuando lo que se intenta proteger es el interés de toda una comunidad, en perjuicio de sus integrantes.

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

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

²³ Sentencia STC 14483-2018, del 7 de noviembre de 2018 (expediente 2018-00755-01).

²⁴ **ARTÍCULO 317. DESISTIMIENTO TÁCITO**

“El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:

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

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

“El juez no podrá ordenar el requerimiento previsto en este numeral, para que la parte demandante inicie las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, cuando estén pendientes actuaciones encaminadas a consumir las medidas cautelares previas.

“2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo. En este evento no habrá condena en costas "o perjuicios" a cargo de las partes.

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

Entonces, de acuerdo con los pronunciamientos de esta corporación en torno a los cuales se concibió la inaplicación de la figura de la “perención” en la acción popular y siguiendo los derroteros de la Corte Suprema de Justicia, en relación con la improcedencia en ella del desistimiento tácito previsto en el artículo 317 del C.G.P., esta Sala Especial de Decisión **traza su postura en orden a declarar que, en el trámite de la acción popular, no resulta procedente aplicar la figura del desistimiento tácito, dada la naturaleza de los derechos que se debaten en ella y en atención a la obligación del juez popular de impulsarla oficiosamente y adoptar decisiones de mérito.**

ii) Cobro de expensas en las acciones constitucionales

Esta Sala Especial de Decisión encuentra oportuno analizar estos aspectos, por cuanto, en este asunto, el desistimiento tácito de la acción popular se decretó como consecuencia de la negativa del accionante a pagar la suma que, para cubrir los gastos ordinarios del proceso, dispuso el Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar en el auto admisorio de la demanda.

Pues bien, en este punto, resulta oportuno partir del análisis del principio de gratuidad en la administración de justicia, previsto en artículo 6 de la ley 270 de 1996 y modificado por el artículo 2 de la ley 1285 de 2010, así:

“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 decreta el amparo de pobreza o en aquellos procesos o actuaciones judiciales que determinen la ley.

“El arancel judicial constituirá un ingreso público a favor de la rama judicial (se resalta)”.

De la lectura de la norma surge que este principio –que no puede resultar absoluto por definición- encuentra su limitante en el cobro del arancel judicial –contribución parafiscal destinada al servicio de la administración de justicia-.

La norma acaba de transcribir se encargó de excluir taxativamente del cobro del arancel judicial a las acciones de orden constitucional, dentro de las cuales se encuentra la acción popular, prevista en el artículo 88 de la C.P., de suerte que, por expresa disposición legal, el juez de ella no puede exigir este tipo de erogación al actor; sin embargo, la norma no

habla de otros gastos o expensas que se fijan dentro del proceso –cuya finalidad es cubrir costos específicos de éste-, por lo cual resulta imperioso interpretarla de manera armónica, para definir si la acción popular está exenta de ellos o no.

Pues bien, en cuanto a las acciones constitucionales la única que consagra de manera taxativa el principio de gratuidad es la acción de cumplimiento; en efecto, la ley 393 de 1997, “*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*”, dispone:

“ARTICULO 2. PRINCIPIOS. Presentada la demanda, el trámite de la Acción de Cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad”.

Sin embargo, al analizar la exequibilidad de algunos artículos de la ley 472 de 1998, la Corte Constitucional sostuvo que **todas las acciones constitucionales gozan de gratuidad, por la importancia de los derechos que éstas tienden a proteger**²⁵.

Puntualmente, sobre la fijación de gastos ordinarios en el trámite de la acción de tutela, la misma Corte se pronunció en orden a señalar que, **en consideración al principio de gratuidad y teniendo en cuenta que al juez de aquélla le corresponde dar efectividad a su trámite**, resulta improcedente la fijación de esos gastos y, en consecuencia, la decisión de desistimiento tácito de la demanda, por no pagarlos, lesiona el debido proceso.

En esa oportunidad, la Corte sostuvo que “... *la gratuidad es uno de los principios que se infieren del trámite de la acción de tutela, y (sic) por tanto, la supuesta omisión en el pago de la notificación al demandado no se encuentra dentro de las causales por las cuales le es permitido a un juez de la República abstenerse en el conocimiento de fondo de una acción de tutela. Es decir, el juez tiene la obligación constitucional y legal de dar trámite y decidir de fondo el amparo interpuesto. De la misma manera, debe garantizar que la notificación al demandado se haga de la manera más expedita y eficaz*”²⁶.

Vistas así las cosas, en armonía con el principio de gratuidad, en garantía de la protección a los derechos e intereses colectivos y siguiendo los lineamientos trazados por la Corte Constitucional en cuanto a la improcedencia de gastos ordinarios en la acción de tutela, esta Sala Especial de Decisión considera que tampoco hay lugar a fijarlos dentro de los procesos promovidos en ejercicio de la acción popular y, en consecuencia, ninguna sanción opera por no pagarlos, máxime teniendo en cuenta que, como ya se vio, según la Corte, el principio de gratuidad informa todas las acciones constitucionales, dada la

²⁵ Sentencia C-215 del 14 de abril de 1999

²⁶ Auto 048 de 2009

importancia de los derechos que con ellas se busca proteger, a los cual se suma que la fijación de aquellos puede llegar a constituir un obstáculo para el trámite del proceso, como en este caso en el que el demandante se negó a pagarlos, ante lo cual debe recordarse es deber del juez remover todo obstáculo que impida su normal desarrollo, pues es su deber “producir decisiones de mérito”, según dispone el artículo 5 de la ley 472 de 1998.

Por parte, si bien la ley 472 acabada de citar remite a otras codificaciones para lo no regulado en ella, no debe olvidarse que, en voces de su artículo 44, tal remisión solo es posible aplicarla siempre que aquéllas no se opongan “a la naturaleza y finalidad” de las acciones populares y, como se vio, tanto la imposición de gastos procesales, como la sanción por no pagarlos se oponen a los principios de gratuidad de la acción popular, al impulso oficioso de la misma, a su naturaleza y a la protección de los derechos colectivos que con ella se busca proteger.

A lo anterior se agrega que no existe norma expresa en la ley 472 de 1998 que disponga la fijación de gastos ordinarios del proceso dentro del trámite de las acciones populares.

iii) El amparo de pobreza en la acción popular

La Sala Especial de Decisión analiza la procedencia de este beneficio, dado que el actor popular elevó una solicitud en este sentido, la cual fue negada por el juez de conocimiento.

Para el caso de las acciones populares, este beneficio se encuentra previsto en el artículo 19 de ley 472 de 1998, así:

“AMPARO DE POBREZA. 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, (sic)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.

De la norma transcrita, puede inferirse que en el trámite de la acción popular se puede solicitar el amparo de pobreza, solicitud que puede conceder el juez, si lo encuentra pertinente.

Ahora, como la norma trascrita dispone que la solicitud de amparo se sujetará a lo establecido en el C. de P.C., hoy C.G.P., es dable concluir que- el amparo de pobreza, entre otras cosas: i) se concede "... a la persona que no se halle en capacidad de atender los gastos del proceso sin menoscabo de lo necesario para su propia subsistencia" – artículos 160 C. de P.C. y 151 C.G.P.-, ii) se puede solicitar antes de la presentación de la demanda –artículos 152 C. de P.C. y 161 C.G.P.-, en la demanda o durante cualquier etapa del proceso²⁷ y iii) debe ser pedido expresando bajo la gravedad de juramento la condición de hallarse en incapacidad económica para atender los gastos del proceso, el solicitante deberá manifestarlo "bajo la gravedad de juramento" –ibídem.

De suerte que, en este caso, no le era dable al juez de conocimiento abstenerse de analizar el beneficio de amparo de pobreza con el argumento de que no fue solicitado antes de interponerse la demanda.

En suma, la Sala Veintitrés Especial de decisión unifica su jurisprudencia en torno a algunos aspectos relativos a la acción popular; así:

1. Esta acción **no es desistible ni le es aplicable el desistimiento tácito regulado por las normas procesales, por cuanto su objeto es la protección de derechos supraindividuales o colectivos, sobre los cuales no puede disponer el actor popular por acción u omisión**; por cuanto lo que está en juego son los derechos de todo un grupo de personas que integran una colectividad y no solo los derechos del demandante; además, **por el impulso oficioso que el legislador instituyó en cabeza del juez popular, éste está obligado a emitir un pronunciamiento de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución.**
2. En las acciones populares, **no procede la orden de consignar cuota de gastos procesales a la parte accionante**, por las siguientes razones: (i) no existe norma expresa en la Ley 472 de 1998 que lo prevea u ordene, (ii) no es aplicable por remisión normativa la regla prevista al respecto en los artículos 207 del CCA - numeral 4-y 171 del CPACA –numeral 4- y (iii) por regla general, la actuación en las acciones populares es gratuita.
3. **La parte accionante puede solicitar amparo de pobreza en cualquier estado del proceso**, cuando se cumplan los requisitos sustanciales establecidos en la ley para concederlo y solo con la finalidad de exonerarse del cumplimiento de cargas procesales futuras por la imposibilidad de sufragarlas.

²⁷ Así lo interpretó el Consejo de Estado, entre otros, en auto del 16 de junio de 2005 (expediente 27.432).

4. En todo caso, ante la inactividad o pasividad del demandante, o la inexistencia de capacidad económica para cumplir las cargas respectivas por parte del actor, en este tipo de acciones el juez debe utilizar sus poderes de impulso oficioso para evitar la parálisis del proceso y, dado el caso, aplicar lo dicho en el parágrafo del artículo 19 de ley 472 de 1998.

Así las cosas, atendiendo los criterios de unificación trazados en precedencia, la Sala Veintitrés Especial de Decisión **infirmará la decisión objeto de revisión, es decir, el auto del 15 de diciembre de 2011 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar**, que confirmó, en sede de apelación, la providencia del 13 de octubre de ese mismo año, a través de la cual **el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar decretó el desistimiento tácito de la demanda, como sanción al demandante por no pagar los gastos ordinarios del proceso, los cuales fueron fijados en el auto admisorio de la demanda.**

En consecuencia, se ordenará que el proceso vuelva al juzgado de conocimiento para que, en los términos de lo que acá se unifica, emita la decisión que en derecho corresponda, dentro del trámite de la acción popular de la referencia..

Decisión sobre costas

No hay lugar a condena en costas, pues no aparecen causadas en el expediente y no existe ningún elemento de prueba que permita su comprobación²⁸, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 365 (numeral 8) del Código General del Proceso (norma a la cual se acude por remisión expresa del artículo 188 del C.P.A.C.A.).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintitrés Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: INFÍRMASE el auto del 15 de diciembre de 2011, proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar, que confirmó la providencia del 13 de octubre de ese mismo año, a través de la cual el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar decretó el desistimiento tácito de la demanda y ordenó el archivo del proceso.

²⁸ Se aclara que en este asunto no se trabó la litis, por cuanto el auto objeto de revisión confirmó la decisión de declarar el desistimiento tácito de la demanda, como sanción al demandante por no pagar los gastos fijados por el juez de conocimiento, para efectos de que se surtieran las notificaciones del auto admisorio de la misma.

SEGUNDO: UNIFÍCASE la jurisprudencia en torno a algunos aspectos relativos a la acción popular; así:

i) Esta acción **no es desistible ni le es aplicable el desistimiento tácito regulado por las normas procesales, por cuanto su objeto es la protección de derechos supraindividuales o colectivos, sobre los cuales no puede disponer el actor popular por acción u omisión**; además, **por el impulso oficioso que el legislador instituyó en cabeza del juez popular, éste está obligado a emitir un pronunciamiento de mérito, so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución.**

ii) En las acciones populares, **no procede la orden de consignar cuota de gastos procesales a la parte accionante**, por las siguientes razones: **(i)** no existe norma expresa en la Ley 472 de 1998 que lo prevea u ordene, **(ii)** no es aplicable por remisión normativa la regla prevista al respecto en los artículos 207 del CCA -numeral 4-y 171 del CPACA –numeral 4- y **(iii)** por regla general, la actuación en las acciones populares es gratuita.

iii) **La parte accionante puede solicitar amparo de pobreza en cualquier estado del proceso**, cuando se cumplan los requisitos sustanciales establecidos en la ley para concederlo y solo con la finalidad de exonerarse del cumplimiento de cargas procesales futuras por la imposibilidad de sufragarlas.

TERCERO: En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el proceso al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Valledupar, para que emita la decisión que en derecho corresponda, conforme a los parámetros de unificación fijados en esta decisión.

CUARTO: Del contenido de esta decisión, **INFÓRMESE** al Tribunal Administrativo del Cesar.

QUINTO: ABSTIÉNESE de condenar en costas.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
CUÉTER

CARMELO

PERDOMO

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA