



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN POPULAR

**Número único de radicación:** 52001-23-33-000-2018-00512-03

**Actor:** CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO

**Asunto:** Resuelve recurso de queja

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Se deciden los recursos de queja interpuestos por los apoderados del **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**<sup>1</sup> y de la empresa **PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA - PETRODECOL S.A**<sup>2</sup>, contra los autos de **8 de julio** y **12 de agosto de 2020**, mediante los cuales el Tribunal Administrativo de Nariño<sup>3</sup> rechazó por extemporáneo el recurso de apelación del Ministerio y denegó por improcedente la apelación de **PETRODECOL**, recursos estos interpuestos contra la sentencia de 11 de junio de 2020, proferida por dicho Tribunal.

---

<sup>1</sup> En adelante el Ministerio

<sup>2</sup> En adelante PETRODECOL.

<sup>3</sup> En adelante el Tribunal



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

## I- ANTECEDENTES

**I.1.-** El ciudadano **CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO**, en nombre propio, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998<sup>4</sup>, presentó demanda ante el Tribunal contra el **MINISTERIO**, la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** y **PETRODECOL**, tendiente a que se protegieran los derechos colectivos a la moralidad administrativa, libre competencia económica y a los derechos de los consumidores y usuarios.

### **I.2.- Adujo como hechos, en esencia, los siguientes:**

Que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 191 de 23 de junio de 1995<sup>5</sup>, modificado por el artículo 9° de la Ley 1430 de 29 de diciembre de 2010<sup>6</sup>, la distribución de combustibles líquidos en los departamentos y municipios, ubicados en zonas de fronteras, estará a cargo del **Ministerio** y exenta del impuesto global, IVA y arancel; y que, asimismo, dicha cartera reglamentará cada año lo relacionado

---

<sup>4</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones".

<sup>5</sup> "Por la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera."

<sup>6</sup> "Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad".



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

con la estructura de precios del combustible, lo que determinará las tarifas de transporte y los márgenes de ganancia, tanto para mayoristas como minoristas.

Puso de manifiesto que el Estado es propietario de dos refinерías que están ubicadas en Barrancabermeja y Cartagena, cuyo transporte del combustible, a las diferentes plantas de abasto, se efectúa a través de poliductos; y que dichas plantas son de propiedad de las compañías mayoristas, las cuales surten de combustible, a través de carrotanques, a los distribuidores minoristas que son los propietarios de las Estaciones de Servicio -EDS-<sup>7</sup>.

Sostuvo que el precio del transporte del combustible por carrotanque varía dependiendo del kilometraje recorrido, el cual lo asume el consumidor final, pues, pese a que inicialmente lo paga el propietario de la EDS al transportador, éste lo transfiere al consumidor al momento de venderle cada galón de gasolina o ACPM.

Sostuvo que los departamentos de Nariño, Valle y Cauca se surten de combustible en el municipio de Yumbo (Valle) y desde allí el precio del galón empieza a incrementarse de acuerdo con el trayecto; y que

---

<sup>7</sup> En adelante EDS.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

debido a la inmensa distancia que hay entre Yumbo y Pasto, el precio del galón era muy elevado para los consumidores, en especial para el transporte de carga, razón por la que el Departamento de Nariño no era competitivo en la producción de agricultura y ganadería.

Advirtió que con ocasión de lo anterior, en el Plan de Desarrollo 1994-1998, se dispuso la construcción de un Poliducto Yumbo - Pasto, por lo que hasta que se ejecutara dicho proyecto, en el artículo 55 de la Ley 191 se previó que ECOPETROL asumiría el costo del transporte de los combustibles derivados del petróleo entre las plantas de abasto o mayorista y las zonas de frontera que, siendo capital de departamento, tengan comunicación por carretera con dichas plantas de abasto donde existiere terminal de poliducto, como es el caso de Yumbo - Pasto.

Señaló que el Poliducto ordenado en el Plan de Desarrollo no se construyó, razón por la que desde el año de 1995 el Departamento de Nariño tiene el subsidio de transporte de los combustibles entre Yumbo y Pasto otorgado en la Ley 191; y que, por ello, el combustible es más económico respecto de los demás municipios del País, subsidio que le cuesta al Estado aproximadamente \$50.000.000.000 al año.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Explicó que la distribución de combustible líquido en el Departamento de Nariño, se realiza a través de 5 mayoristas que despachan desde las plantas ubicadas en el Municipio de Yumbo hacía las EDS de los diferentes municipios del Departamento; que dicha distribución, pese a ser un mercado regulado por el Estado, se da en condiciones de libre competencia, por lo que la dinámica de oferta y demanda permite que el precio negociado, formas y plazos de pago, entre distribuidores mayoristas y minoristas esté dado por el mercado a partir de la refinería; y que, asimismo, los dueños de las EDS tienen determinado poder de negociación que los ubica en condiciones de igualdad al momento de contratar la distribución de combustible con uno de los mayoristas.

Indicó que la Dirección de Hidrocarburos del **Ministerio** expidió la Resolución 311031 de 29 de diciembre de 2017, que modificó el Plan de Abastecimiento de combustibles líquidos en el Departamento de Nariño y estableció un esquema de abastecimiento diferente para las EDS, el cual consiste en la inclusión de la empresa **PETRODECOL** como único distribuidor mayorista de los comercializadores minoristas de combustible en todo el Departamento de Nariño, cuya planta de abastecimiento, a través de la que operará, se encuentra en el Municipio de Tumaco.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Manifiestó que el párrafo del artículo 2° de la resolución en mención, prevé que debido a que la planta de abastecimiento a través de la cual operará **PETRODECOL** no se encuentra conectada al Sistema Nacional de Poliductos, el esquema de abastecimiento que utilizará será desde la refinería de Cartagena de propiedad de **ECOPETROL**.

Adujo que debido a que la planta de abasto de **PETRODECOL** no se encuentra ubicada en el terminal de poliductos de Yumbo, no les permite ser destinatarios del subsidio de transporte previsto en el artículo 55 de la Ley 191; y que, aunado a ello, el combustible tendrá que traerlo desde Cartagena por vía marítima, a través del canal de Panamá, para lo cual deberá asumir un costo elevado, el cual lo transferirá a los distribuidores minoristas y éstos a los usuarios.

Indicó que la Resolución 311031 de 2017 en su artículo 1° dispuso que no se podía incrementar el precio del combustible; sin embargo, el **Ministerio** derogó dicho artículo mediante la Resolución 31524 de 27 de junio de 2018, lo que pone de manifiesto que el precio podrá incrementarse.

Agregó que para permitir la operación de **PETRODECOL**, al Departamento de Nariño se le retirará el beneficio previsto en la Ley



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

191, el cual se creó para favorecerlos exclusivamente, normativa que aún no ha sido derogada.

Argumentó que con la expedición de la Resolución 311031 de 2017, el **Ministerio** hizo una indebida interpretación de lo que se conoce como los órdenes de prelación, previstos en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7. del Decreto 1073 de 26 de mayo de 2015<sup>8</sup>, lo cual traería como consecuencia el desobedecimiento a la prohibición constitucional de establecer monopolios, pues solamente se dispondría una planta de abastecimiento en el primer orden de prelación, que sería **PETRODECOL**, conforme se advierte en el artículo 3° de la resolución *ídem*.

Explicó que el acto administrativo en mención, al prever que un distribuidor mayorista tiene el primer orden de prelación, lo que está diciendo es que tiene el monopolio de la distribución de los combustibles en dicha zona, pues sólo él puede distribuir al por mayor.

---

<sup>8</sup> "Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía".



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Reiteró que, posteriormente, el **Ministerio** expidió la Resolución 31524 de 2018<sup>9</sup>, que revocó el artículo 1º de la Resolución 311031, que contenía la prohibición de incrementar el precio del combustible al consumidor final y, adicionalmente, dispuso lo siguiente:

“Artículo 2. Modificar el parágrafo 1 del artículo 2 de la Resolución 311031 de 3.28, el cual quedará así:

“Parágrafo 1. En razón a que la planta de abastecimiento a través de la cual operará PETRODECOL no se encuentra conectada al Sistema Nacional de Poliductos, el esquema de abastecimiento a utilizar será desde la refinería de Cartagena de Ecopetrol S.A.

[...]

Artículo 6. Parágrafo. Los distribuidores minoristas que ejercen la actividad a través de estaciones de servicios ubicadas en los demás municipios reconocidos como zonas de frontera del departamento de Nariño tendrán como plazo máximo para cumplir el orden de prelación establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015, el 30 de diciembre de 2018.

Aquellas estaciones de servicio cuyo acuerdo comercial de suministro finalice antes del término previsto en el presente parágrafo, deberán cumplir de forma inmediata a la terminación de dicho acuerdo, con la prelación establecida en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015 [...]”.

A su juicio, lo anterior pone de manifiesto que si llega el 1º de enero de 2019, sin suspenderse estas disposiciones inconstitucionales, los distribuidores minoristas de Nariño ya no podrán abastecerse en cualquiera de las estaciones mayoristas del municipio de Yumbo

---

<sup>9</sup> “Por medio de la cual se modifica la Resolución 311031 de 2017, en relación con el plan de abastecimiento y esquema especial para la distribución de combustibles líquidos en el Departamento de Nariño”





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

(Valle), sino solamente en Tumaco y, por ende, los costos de gasolina y ACPM subirán.

Adujo que pese a que los actos administrativos en comento modifican las condiciones de competencia del mercado de distribución de combustibles en Nariño, cuyo impacto lo asumirán los consumidores finales, la Dirección de Hidrocarburos del **Ministerio** no agotó el trámite obligatorio de abogacía de la competencia para que la Superintendencia de Industria y Comercio rindiera un concepto previo sobre dichos efectos.

### **I.3.- De la sentencia de primera instancia**

Una vez agotadas las etapas procesales correspondientes, el Tribunal profirió sentencia el **11 de junio de 2020** en el sentido de amparar los derechos colectivos a la moralidad administrativa, libre competencia económica y los derechos de los consumidores y usuarios, los cuales consideró vulnerados por el **Ministerio** al expedir la Resolución 311031 de 2017 y todos los demás actos administrativos dictados con fundamento en esta Resolución.

En virtud de lo anterior, suspendió los efectos de la Resolución 311031 de 2017 y de las resoluciones derivadas de aquel acto, esto



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

es, la 31117 de 16 de abril de 2018, 31524 de 27 de junio de 2018 y 31323 de 15 de mayo de 2020.

Asimismo, le ordenó al **Ministerio** la expedición de un nuevo acto administrativo que modificara el actual plan de abastecimiento de combustibles líquidos derivado del petróleo del Departamento de Nariño, en el sentido de incluir en la orden de prelación, como mercado mayorista, a **PETRODECOL**, con su planta de abasto ubicada en el Puerto de Tumaco, Nariño, sin otra decisión que altere el mercado mayorista actual con sus plantas de abasto ubicadas en la ciudad de Yumbo, de donde se surten los distribuidores minoristas y sin que se altere, modifique o revoque la ley de fronteras, bajo los condicionamientos establecidos en la providencia.

La sentencia fue notificada por la Secretaría del Tribunal mediante mensaje de datos enviado a las partes el **12 de junio de 2020**.

#### **I.4.- De los recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia**

Contra la anterior decisión, el apoderado de **PETRODECOL** interpuso recurso de apelación el 10. de julio de 2020 a las 4:46 de



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

la tarde, por lo que, en atención al Acuerdo CSJNAA20-21 de 24 de junio de 2020, proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, según el cual el horario de atención en el Tribunal es de 7:00 am a 12:00 am y de 1:00 a 4:00 pm, la alzada se tuvo por presentada al día siguiente, esto es, el jueves 2 de julio de 2020.

De igual forma, el **Ministerio** interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia el día viernes 3 de julio de 2020, presuntamente a las 4:02 de la tarde, razón por la que la alzada se tuvo por presentada el lunes 6 de julio de ese año.

El anterior recurso fue coadyuvado por la Procuraduría Quinta Judicial II en Asuntos Administrativos.

Mediante escrito de 7 de julio de 2020, el **Ministerio** interpuso recurso de apelación adhesiva respecto del recurso de **PETRODECOL**.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA DE 8 DE JULIO DE 2020, QUE RESUELVE SOBRE LA CONCESIÓN DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

En la citada providencia, previo a resolver sobre la concesión de los recursos interpuestos, el Tribunal puso de manifiesto que como el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, mediante Acuerdo CSJNAA20-21 de 24 de junio de 2020, dispuso que su horario de atención era de 7:00 am a 12:00 am y de 1:00 a 4:00, el recurso de apelación interpuesto por **PETRODECOL** el 1o. de julio de 2020 a las 4:46 de la tarde se entendía por presentado al día siguiente; y que la apelación del **Ministerio**, debido a que fue interpuesta el viernes 3 de julio a las 4:02 de la tarde, se tuvo por presentada el lunes 6 de julio de 2020.

**Del recurso de apelación de PETRODECOL**, Adujo que ordenó su vinculación al proceso en atención a que las resoluciones objeto de la acción popular tenían relación con el derecho surgido “[...] *en calidad de mercado mayorista en la distribución de combustibles líquidos en el Departamento de Nariño a la empresa mencionada* [...]”.

Sostuvo que no obstante lo anterior, no podía predicarse la existencia de un *litis consorte* necesario, pues la función de regulación del mercado de combustibles en las zonas de frontera era del **Ministerio**, en lo cual no interviene **PETRODECOL**, por lo



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

que no podía ser tenida como responsable de la vulneración de los derechos colectivos en los términos del artículo 18 de la Ley 472.

Por lo anterior, consideró que la empresa en comento debió ser citada como coadyuvante para que defendiera sus derechos e intereses en la acción popular, pues podría resultar afectada con la decisión. En consecuencia, a su juicio, **PETRODECOL** no debió ser tenida como parte demandada.

Citó apartes del auto de 11 de octubre de 2006<sup>10</sup>, de lo cual concluyó que el responsable de la violación del derecho colectivo difiere de las personas que pueden ser afectadas con la decisión.

Precisó que, según la jurisprudencia de la Sección Primera de esta Corporación, en los eventos en que el coadyuvante sea el apelante único no resulta procedente la alzada.

Puso de manifiesto que, en el caso concreto, debido a que el **Ministerio** apeló de manera extemporánea, conforme se expondrá más adelante, **PETRODECOL** se constituye en el apelante único y,

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente Alier Eduardo Hernández Enriquez, providencia de 11 de octubre de 2006, expediente 2960.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

en consecuencia, como tiene la calidad de coadyuvante, está limitado para apelar la decisión.

Indicó que, pese a lo anterior, en atención a los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia y a que **PETRODECOL** fue vinculada erróneamente, admitió su alzada.

El recurso de apelación fue concedido en el efecto devolutivo con fundamento en la providencia de 14 de febrero de 2020<sup>11</sup>, de la que concluyó que en materia de acciones populares, la sentencia de primera instancia que contiene órdenes inmediatas para preservar derechos colectivos no puede supeditarse al trámite del recurso de apelación en el efecto suspensivo, pues sería “[...] *contradictorio que para las medidas cautelares es posible tomar las medidas que impidan el daño o la amenaza o la violación mientras se tramita el proceso, y en la segunda instancia se levantan tales medidas, para suspender el cumplimiento del fallo, por efectos del recurso [...]*”.

Adicionalmente, argumentó lo siguiente:

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente Martín Bermúdez Muñoz, providencia de 14 de febrero de 2020, expediente núm. 25000-23-41-000-2017-000083-02.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

"[...] 1.- Se demostró en la sentencia que la adopción de un nuevo Plan y esquema de distribución de combustibles derivados del petróleo en el departamento de Nariño, desconoce la Ley de Fronteras, en el cual, se deroga tácitamente el subsidio del transporte desde las plantas ubicadas en la ciudad de Yumbo, lo que implica que los transportadores pierden su fuente de trabajo y, de paso, los precios de la gasolina tienden a modificarse en contra del consumidor y los usuarios, situación que impacta en el precio de los bienes y servicios.

2.- Tal como lo pretende la Resolución impugnada, los contratos de los distribuidores minoristas con el mercado mayorista ubicado en la ciudad de Yumbo, a raíz de la exclusividad de la planta de Tumaco, deberán desconocerse y cancelarse; por lo tanto, están expuestos al cobro de las multas y sanciones en ellos pactados, además, de perder los incentivos y beneficios adquiridos, en favor del distribuidor y de los usuarios de los combustibles.

3.- El mercado se reduce a un solo competidor, sin la competencia del mercado, aún a sabiendas que el mismo es regulado por el Estado, que, a pesar de ello, impide, con las medidas tomadas, que el mercado mayorista sea amplio para los distribuidores minoristas.

4.- Con las nuevas variables para fijar el precio de referencia, éste tiende a subir con la posibilidad de que alcance el techo del precio nacional, desconociendo los objetivos y propósitos de la ley de fronteras.

5.- El condicionamiento que trae en favor del departamento de Nariño la Ley de Fronteras, se frustra, puesto que la expectativa de desarrollo con la construcción del poliducto del Pacífico, está seriamente amenazada con la adopción del nuevo Plan y esquema de distribución.

6.- No puede permitirse una exclusividad en la distribución de los combustibles a los minoristas en esta jurisdicción, al constituirse en un monopolio, perfectamente ilegal.

A ello debe sumarse, la angustia que surge para los distribuidores minoristas por la incertidumbre de mantener sus negocios bajo otro tipo de contratos, transporte incierto y posición dominante de parte de la Empresa PETRODECOL S.A.

7.- La violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y libre competencia económica por efectos de la ilegalidad de la Resolución 311031 de 2017, modificada por las resoluciones 31117 y 31524 de 2018, más las subsiguientes que se expidieron, amenaza los mismos derechos en cuanto a la



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

implantación del nuevo Plan y esquema, cuyas consecuencias afectan los derechos del consumidor final, el que debe soportar el precio final bajo otros criterios y la comunidad en general que debe asumir los nuevos precios del mercado de bienes y servicios por el precio de los combustibles [...]”.

**Del recurso de apelación del Ministerio:** Sostuvo que fue interpuesto de manera extemporánea, habida cuenta que con ocasión de la emergencia sanitaria, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales desde el 3 de junio de 2020 hasta el 10. de julio de ese año, por lo que la ejecutoría de la sentencia empezó a correr desde ese día hasta el 3 de julio, pero el recurso de apelación del **Ministerio** fue interpuesto el último día y fuera del horario laboral.

**II.1.-** Contra la anterior decisión el actor interpuso recurso de reposición, para lo cual argumentó que la vinculación de **PETRODECOL** al proceso no le otorgó la calidad de *litisconsorte* necesario, pues no era la responsable de la vulneración de los derechos colectivos, dado que no es el ente regulatorio de distribución de combustibles, razón por la que aquella debía ser tenida como coadyuvante en los términos del artículo 71 del Código General del Proceso -CGP y, en consecuencia, su actuación estaba limitada en el entendido de que no podía apelar autónomamente.





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Adujo que en atención a que la apelación de la parte principal, esto es, la del **Ministerio**, resultó extemporánea, no ha debido admitirse la apelación del coadyuvante.

Asimismo, **PETRODECOL** y la **Procuraduría Quinta Judicial II en Asuntos Administrativos** interpusieron recurso de reposición, para lo cual adujeron que el recurso de apelación contra la sentencia ha debido concederse en el efecto suspensivo porque el fallo suspendió los efectos de actos administrativos que gozan de presunción de legalidad; y, porque, de conformidad con el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, por regla general la apelación se concede en dicho efecto.

Indicaron que la norma que rige los efectos en que se conceden los recursos en acciones populares, tramitadas ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no es el CGP sino el CPACA, dado que el artículo 37 de la Ley 472 previó que la apelación de la sentencia se concede en la forma y oportunidad prevista en el CGP, lo cual está regulado en su artículo 322 y difiere de los efectos que se encuentran reglados en el artículo 323 *ídem*, razón por la que debe efectuarse la remisión al CPACA para dicho asunto, en atención al artículo 44 de la Ley 472.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Por su parte, **PETRODECOL** sostuvo que si en gracia de discusión se admitiere que la norma aplicable era el CGP, el efecto del recurso también sería el suspensivo, en atención a que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado las sentencias en acciones populares son simplemente declarativas. Adicionalmente, manifestó lo siguiente:

“[...] Ahora el hecho de que la sentencia contenga órdenes para el restablecimiento de derechos colectivos cuando la misma ha procurado la suspensión de los efectos de actos administrativos, no conlleva que la sentencia sea en el efecto devolutivo, pues ello equivaldría, por error, a sostener que toda apelación en punto de sentencias que se dicten en acciones populares son condenatorias y en consecuencia de lo mismo las apelaciones que se desplieguen, surtidas con carácter devolutivo.

16. La existencia de órdenes en las acciones populares no le quita a las sentencias que en ellas se dicten el carácter “declarativo” cuando versan sobre actos administrativos, pues para prever afectaciones o daños contingentes si es que tiene cabida hablar de ello como argumenta el Tribunal, para ello existen medidas cautelares, que como es de conocimiento del Tribunal en el caso concreto fueron revocadas por el H. Consejo de Estado [...]”.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EL MINISTERIO CONTRA EL AUTO DE 8 DE JULIO DE 2020**

Manifestó que su recurso de apelación no ha debido ser rechazado por extemporáneo, habida cuenta que al correo electrónico



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

[des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co) envió dos mensajes de datos contentivos de la alzada, discriminados así: uno a las 3:59 de la tarde y otro a las 4:02 pm, razón por la que el primer correo fue enviado en la oportunidad prevista para el efecto.

Argumentó que, a su juicio, la normativa aplicable en materia de apelación de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en acciones populares, no es el CGP sino el CPACA, debido a que el artículo 37 de la Ley 472, que remitía para dicho asunto al CGP, fue derogado tácitamente por el parágrafo del artículo 243 del CPACA.

Adujo que, en consecuencia, lo procedente era aplicar las reglas para el recurso de apelación previstas en el CPACA, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 44 de la Ley 472, que ordena en su artículo 247 que el término para apelar es de 10 días siguientes a la notificación de la providencia.

De igual forma, se opuso a los efectos en que el Tribunal concedió el recurso de apelación interpuesto por **PETRODECOL**, habida cuenta que, a su juicio, dicha materia también está regulada por el CPACA, el cual ordena en su artículo 243 que, por regla general, el efecto en que se concede la apelación es en el suspensivo.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Controvirtió cada uno de los argumentos expuesto por el Tribunal para otorgar el efecto devolutivo al recurso, para lo cual adujo, en síntesis, lo siguiente:

“[...] Respecto de las manifestaciones en relación con la supuesta derogatoria de la Ley de fronteras, se tiene que la misma corresponde a una mera elucubración del accionante que fue dada por cierta sin más por parte de la Sala, pues diáfano es que en la Resolución 31323 de 2020 dicho mercado y sus compensaciones son mantenidas dentro de treinta y cinco Municipios del Departamento de Nariño.

De igual manera, se aparta sin fundamento alguno la Sala, de lo ya señalado por el Consejo de Estado en diciembre de 2019 y de las súplicas deprecadas por el suscrito, en virtud de las cuales se evidencia por demás que no se estableció exclusividad alguna en la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo en el Departamento de Nariño y que mucho menos se realiza derogatoria de la Ley 191 de 1995.

En relación con la supuesta cancelación de los contratos que los mayoristas han suscrito con los minoristas, en virtud de la cuál estos últimos serían objeto de multas y sanciones por parte de aquellos; se debe precisar que nuevamente se trata de manifestaciones del accionante y su coadyuvante, que no cumplieron con la debida carga de la prueba, en la medida que no incorporaron un solo contrato de suministro de combustibles al acervo probatorio en el que consten las supuestas multas, así como tampoco fue posible estudiar las causas extrañas que en estos se contemplan, para el relevo de las obligaciones de las partes (hecho de un tercero, acto de la autoridad competente, fuerza mayor, caso fortuito, entre otros).

En ese orden de ideas, resulta una ostensible vía de hecho, que se de por cierto de parte del sustanciador la imposición de multas y sanciones en virtud a contratos de suministro cuyas cláusulas ni siquiera fueron incorporadas al proceso por la parte accionante.

En relación con el supuesto aumento de precio por la sola entrada en vigencia del nuevo plan de abastecimiento se tiene que la Sala de Decisión, encabezada por el Magistrado sustanciador concluyen de manera infundada, la posibilidad latente de un incremento del precio de los derivados del petróleo por efecto de la modificación del plan de abastecimiento de combustibles



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

líquidos derivados del petróleo, que deriva en un supuesto menoscabo a los derechos de los consumidores y usuarios.

[...]

Finalmente, la citada prelación consiste en un trato diferenciado, que está objetiva y razonablemente justificado, pues la normativa del Decreto 1073 de 2015, que en los apartes relativos al desarrollo de zona de frontera compiló el Decreto 386 de 2007 y sus modificaciones, los cuales son reglamentarios de las modificaciones que hiciera la Ley 681 de 2001 a la Ley 191 de 1995 que se reclama como menoscabada por los accionantes; hecho este último que se da por cierto por parte de la Sala sin acudir a medio de convicción alguno.

En ese orden de ideas, se tiene que dicho precepto reglamentario, resulta ser el desarrollo que ha realizado el ejecutivo respecto de la Ley de fronteras; y las medidas relacionadas con la prelación en la distribución a plantas ubicadas en los Departamentos de dichas zonas, el mecanismo mediante el cual la administración, en uso de la facultad reglamentaria, ha pretendido promover la construcción del poliducto al que se hace alusión en la sentencia, providencia que pareciera censurar la construcción de las plantas de abastecimiento sin considerar que las mismas son necesarias e indispensables para la finalidad que allí se reclama, por ser los puntos con los que se conectará el tan reclamado poliducto.

En ese orden de ideas, se colige que, la necesidad de cumplimiento inmediato de la sentencia es aparente, pues surge con meridiana claridad del auto proferido por el Consejo de Estado, Sección Primera que revocó las medidas cautelares en el trámite de la referencia, que el Ministerio se encuentra cumpliendo con los mandatos de la normativa técnica para la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo: [...].”

#### **IV.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA DE 12 DE AGOSTO DE 2020, QUE RESUELVE LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA EL AUTO DE 8 DE JULIO DE ESE AÑO**

**-.** Frente al recurso de reposición del actor, el Tribunal efectuó un recuento jurisprudencial de las providencias emitidas por el



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Consejo de Estado respecto de las facultades del coadyuvante en las acciones populares, de las cuales concluyó que:

-. El coadyuvante no puede actuar para sostener razones de un derecho ajeno o particular, sino para ayudar en la defensa de un derecho cuyo titular es toda la comunidad, sin que exista un interés económico, distinto al carácter eminentemente público propio de la acción popular.

-. Si el coadyuvante actúa como tal frente a la otra parte, es decir, el demandado, su actuación se limita a la defensa que propone este sujeto procesal, “[...] *para sostener la legalidad en la actuación de la administración, pero bajo los estrictos parámetros que fija la contestación de la demanda, sin pretender asuntos de índole económico, y otras variables que desdibujen el objeto de la acción popular, y los medios de defensa que propone el demandado [...]*”.

-. Al coadyuvante solamente se le permite efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda.

-. Si la parte demandante o demandada no interpone el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, no le es



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

permitido al coadyuvante hacerlo, más aún cuando dentro del proceso es el apelante único.

-. Cuando el coadyuvante es el apelante único, su recurso de apelación contra la sentencia no sería procedente, por cuanto daría lugar a pretensiones que podrían estar en contravía de los intereses de la parte a la que ayuda.

Sostuvo que para que exista legitimación en la causa por pasiva y ser vinculado como *litisconsorte* necesario a la acción popular y, por tanto, con las facultades de la parte demandada, era necesario que el sujeto tuviese a cargo funciones bajo las cuales hubiese puesto en peligro los derechos colectivos o que pudiera evitar su menoscabo.

Con fundamento en lo anterior, advirtió que en el caso concreto ni el **Ministerio** ni el actor apelaron la sentencia de primera instancia; y que **PETRODECOL** no tiene la calidad de demandado sino de coadyuvante, cuya actuación depende de la defensa de los intereses de la entidad demandada.

Indicó que la vinculación de **PETRODECOL** al proceso solamente sería procedente si tuviese a su cargo alguna acción que impida la



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

vulneración de los derechos colectivos, lo que no evidenció, pues el menoscabo alegado procede de los actos administrativos expedidos por el **Ministerio** en los que no intervino la citada empresa, por lo que no le asiste legitimación en la causa por pasiva para acudir como demandada.

Adujo que si **PETRODECOL** pretendiera la defensa de sus intereses particulares, como beneficiario de los actos administrativos, le correspondería ejercer otro tipo de medio de control, puesto que la acción popular fue creada para el amparo de derechos colectivos.

**-.** **Respecto de los argumentos relacionados con los efectos del recurso de apelación contra la sentencia proferida en acciones populares,** adujo que no era pertinente tratar el tema dado que el recurso de aquella, **PETRODECOL**, era improcedente y el presentado por el **MINISTERIO** resultó extemporáneo.

No obstante lo anterior, expuso su postura sobre dicha controversia, consistente en que los efectos que había otorgado al recurso de apelación obedecieron a las reglas y subreglas previstas por la Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre dicha materia, la que ha establecido que la regla general es que el efecto sea el devolutivo y solamente en casos excepcionales el suspensivo.





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Argumentó que el hecho de que en la sentencia se hubiesen suspendido los efectos de los actos administrativos expedidos por el **Ministerio**, esto no puede ser entendido como una decisión de anulación; y que, además, “[...] *el fin de la acción popular es la defensa de los derechos colectivos, de índole constitucional, sin que nada impida el argumento de que los actos administrativos estén revestidos de la presunción de legalidad, además las acciones, tanto de nulidad como popular, son distintas, con diferentes objetivos [...]*”.

Se refirió a la jurisprudencia de esta Corporación en la que se abordó dicho asunto; y precisó que, por remisión expresa de la Ley 472, debía aplicarse el artículo 323 del CGP, en el que se dispone que los efectos en que debe concederse el recurso es en el devolutivo.

Expuso las razones por las cuales no debía aplicarse el CPACA en este aspecto, aún cuando éste se hubiese encargado de regular algunos aspectos del medio de control para la defensa de los derechos colectivos, controvirtiendo cada uno de los argumentos expuestos por los recurrentes con el fin de que el recurso fuese concedido en el efecto suspensivo.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

**-.** En cuanto a la extemporaneidad del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio, explicó que en atención a la remisión al CGP que hace el artículo 37 de la Ley 472 para el trámite del recurso de apelación, el recurrente cuenta con un término de 3 días para interponer la alzada y no de 10 días conforme lo permite el CPACA.

Reiteró lo relacionado con su horario laboral establecido por el Consejo Seccional de la Judicatura.

Puso de manifiesto que el artículo 109 del CGP prevé que los mensajes de datos se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.

Con fundamento en lo anterior, indicó que el **Ministerio** aseguró que interpuso su recurso de apelación a las 3:59 de la tarde del día del vencimiento del término, esto es, el 3 de julio de 2020, para lo cual anexó una imagen contentiva de la captura del mensaje enviado.

Respecto de lo anterior, afirmó que en el correo oficial solamente llegó el documento con la nota de envío a las 4:02 de la tarde y



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

nunca llegó el correo supuestamente enviado a las 3:59 de la tarde, razón por la que solamente tomó el recurso interpuesto a las 4:02, por lo que mantuvo su decisión respecto de la extemporaneidad del mismo.

Indicó que, debido a lo anterior, su ingeniera de sistemas revisó el correo institucional y solamente encontró el aludido correo de las 4:02 de la tarde, por lo que decidió lo siguiente:

“[...] Como se torna extraño y sospechoso, la imagen de captura de pantalla del mensaje enviado por la Entidad en el presente recurso de reposición, en donde pueden originarse conductas irregulares, este Despacho compulsará copias a la Fiscalía General de la Nación, para que investigue el posible delito de falsedad en documento y fraude procesal, para lo cual se le solicitará una inspección al correo oficial del Tribunal y al correo de donde se enviaron los correos electrónicos por parte del Ministerio de Minas y Energía: [ezambrano@minenersic.gov.co](mailto:ezambrano@minenersic.gov.co), de donde supuestamente se envió el correo a las 3:59, e igualmente al correo de este Despacho para verificar, o bien si hubo un error técnico o unas conductas ilícitas. Todo ello partiendo de los correos enviados al Tribunal Administrativo de Nariño el día 03 de julio de 2020, por parte del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, a quien se le enviará oficio al Ministro enterándolo de esta situación e instándolo para que proceda con la investigación interna correspondiente [...]”.

En consecuencia, como no repuso su decisión advirtió que daría trámite al recurso de queja.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

**-.** **Respecto de la apelación adhesiva interpuesta por el Ministerio**, adujo que no accedería a la misma, toda vez que el recurso de **PETRODECOL** fue rechazado por improcedente.

Con fundamento en lo anterior, resolvió lo siguiente:

"[...] **PRIMERO: NO REPONER** el auto de fecha 08 de julio de 2020, de acuerdo al recurso de reposición interpuesto por el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, en su numeral PRIMERO, el cual declara la extemporaneidad del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO: REPONER** el numeral SEGUNDO del auto de fecha 8 de julio de 2020, para, en su lugar, RECHAZAR el recurso de apelación interpuesto por la Empresa DERIVADOS Y PETROLEOS DE COLOMBIA S.A., PETRODECOL, a la sentencia de primera instancia, por falta de legitimación, según los motivos expuestos en esta providencia.

**TERCERO:** En consecuencia, de la anterior disposición, por sustracción de materia, no se ACCEDE a las peticiones del recurso presentadas por la Empresa PETROLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., PETRODECOL, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA y el MINISTERIO PUBLICO, en relación con el numeral SEGUNDO del auto de fecha 08 de julio de 2020, el cual se repone, según consideraciones formuladas y decidido en el numeral SEGUNDO del presente auto.

**CUARTO: COMPULSAR** copias a la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN, con el objeto de que investigue posibles ilícitos en el envío de los correos al buzón oficial del Despacho del Tribunal Administrativo de Nariño, por parte del funcionario del MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, y la investigación al correo del Despacho.

Por Secretaría se enviarán los documentos, petición e información correspondiente.

**QUINTO: REQUERIR** al MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA y a la DIRECCION DE HIDROCARBUROS de dicho MINISTERIO, cuál es la explicación de orden legal para incumplir la sentencia, debido a que los términos concedidos están vencidos.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Para el efecto, se concede un término de cinco (05) días para la correspondiente respuesta, so pena de abrir el incidente de desacato respectivo.

**SEXTO: CONCEDER el recurso de queja formulado por el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, habida cuenta que no prosperó el recurso de reposición, a fin de que lo resuelva el Consejo de Estado, Sección Tercera.**

Por Secretaría se enviarán los anexos correspondientes.

**SEPTIMO: NO ACCEDER** a la solicitud de apelación adhesiva al recurso de apelación, presentado por el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, en tanto se repuso el numeral SEGUNDO del auto de fecha 08 de julio de 2020 y se rechazó el recurso de apelación a la sentencia de primera instancia formulado por la Empresa PETROLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A., PETRODECOL [...]” (Resaltado del Despacho).

## **V.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR PETRODECOL CONTRA EL AUTO DE 12 DE AGOSTO DE 2020**

Argumentó que durante el curso de la primera instancia no actuó como coadyuvante sino como un “vinculado” y, solamente, con posterioridad al fallo el Tribunal le dio la calidad de aquel.

Indicó que no intervino en el proceso como coadyuvante sino como vulnerador de los derechos colectivos, por solicitud del mismo actor en su demanda, por lo que, en consecuencia, en el auto admisorio el Tribunal ordenó su vinculación en esa condición, esto es, como demandado, razón por la que durante la primera instancia actuó



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

como un verdadero sujeto procesal y sólo hasta después de la sentencia se le dio la calidad de coadyuvante.

Tras citar apartes de la demanda y del auto admisorio de la misma, indicó que no compareció como un coadyuvante o por voluntad de ayudar al **Ministerio** o con interés general o abstracto, sino que fue vinculado por el interés particular que tiene sobre las resoluciones que lo incluyen con orden de prelación en el plan de abastecimiento de Nariño, las cuales le reconocen un derecho subjetivo que deviene de la Ley.

Para el efecto, adujo lo siguiente:

“[...] Dicho de otro modo, la vinculación acertada en lo procesal que tanto el Actor Popular como el Tribunal hicieron desde el primer momento de la Acción Popular, tiene como razón el interés legítimo y directo en las resultas del proceso **con una verdadera vocación de parte**, pues dejar sin efecto las Resoluciones es en últimas quitarle un derecho subjetivo a PETRODECOL reconocido con éstas dentro de una actuación administrativa que PETRODECOL promovió de lo cual dan cuenta las Resoluciones sobre las que versan la controversia y que en la sentencia que fue recurrida en apelación se suspendieron [...]”.

A su juicio, tiene vocación de verdadera parte, pues con la demanda se propendía dejar sin efecto 3 actos de carácter particular y concreto que la situaban en el primer orden de prelación del plan de abastecimiento de Nariño, los cuales le



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

otorgaban un carácter subjetivo, por lo que la acción popular no podía ser fallada sin su vinculación.

Destacó que en el auto admisorio, el Tribunal reconoció su interés en los siguientes términos: “[...] *el acto administrativo que se busca dejar sin efecto contenido en la Resolución 311031 de 2017, dispone en su numeral segundo incluir a dicha empresa en el plan de abastecimiento de combustibles líquidos del Departamento de Nariño, de lo que se deduce el interés referido [...]*”.

Explicó que el Tribunal al dejar sin efecto las resoluciones en comento, no cuenta con otro medio de defensa de sus derechos subjetivos contenidos en tales actos, lo que da cuenta de la necesidad de su vinculación al proceso como lo estimó el actor y el *a quo* desde un comienzo.

Resaltó que a lo largo del proceso intervinieron diversas personas en calidad de coadyuvantes y que no fueron notificados directamente como sí ocurrió en su caso desde la admisión de la demanda.

Argumentó que todo lo anterior demuestra que es un tercero con interés legítimo y directo en las resultas del proceso, sin el que el



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Tribunal no hubiese podido dictar sentencia sin incurrir en una nulidad palpable pues dejó sin efecto actos administrativos de carácter particular y concreto que reconocían un derecho subjetivo en su favor.

Expresó que su posición debió ser controvertida en la sentencia con ocasión del estudio de la falta de legitimación en la causa por pasiva, de conformidad con lo ordenado en el artículo 23 de la Ley 472, y no con posterioridad a ella, pues ninguna norma admite dicha posibilidad, lo que constituye una vía de hecho, pues varía el curso del proceso y contraviene la propia sentencia y, en consecuencia, es una “[...] transgresión a la regla mínima de irreversibilidad de cualquier proceso judicial y al principio de inalterabilidad de la decisión judicial [...]”.

Asimismo, indicó que:

“[...] La infortunada tesis que impone el a-quo con su obrar tiene una clara estrategia contraria a derecho: (a) haber tenido a PETRODECOL como sujeto vinculado para poder decidir la suspensión de actos en los que tiene real interés; (b) negarle esta condición para evitarle apelar la Sentencia que le es adversa; (c) impedir que el Ministerio igualmente acceda a la segunda instancia cuando adhirió a la apelación de PETRODECOL como último recurso ante la negativa del Tribunal de concederle la apelación por supuesta extemporaneidad y en cualquier caso, en un caso de trascendencia, evitar a toda costa que el Consejo de Estado revise el caso. Ello se advierte también de la negativa a estudiar siquiera de manera sopesada lo advertido por el propio





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

ministerio público sobre el efecto de la apelación que había sido concedida y que luego es denegada a PETRODECOL.

23. En este punto, se torna evidente que el Auto hace un esfuerzo argumentativo para cambiar la condición de PETRODECOL de vinculado con legítimo interés particular en el proceso, a un simple coadyuvante, al punto de que concluye que PETRODECOL no está legitimado por pasiva y, por ende, no está legitimado para recurrir [...]”.

.- El **Ministerio** también interpuso recurso de queja, el cual fue coadyuvado por **PETRODECOL**, no obstante, el Tribunal mediante auto de 13 de abril de 2021 rechazó su concesión, por cuanto ya había interpuesto dicho recurso contra la decisión de rechazar por extemporáneo su recurso de apelación contra la sentencia, el cual fue concedido mediante auto de 12<sup>12</sup> de agosto de 2020.

De igual manera, el Tribunal estimó que no era procedente la solicitud de coadyuvancia de **PETRODECOL** frente al recurso de queja del **Ministerio** contra el auto de 12 de agosto de 2020, pero sí respecto del recurso de queja concedido frente al auto de 8 de julio de 2020.

---

<sup>12</sup> La providencia se refiere al auto de 8 de agosto, no obstante, se advierte que el recurso de queja a que hace referencia el Tribunal fue concedido en auto de 12 de agosto de 2020.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

En los mismos términos, tuvo como coadyuvante a la Procuradora Quinta Judicial II en asuntos administrativos del recurso de queja interpuesto por el **Ministerio**.

#### **IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Con fundamento en las objeciones expuestas por los recurrentes, a la Sala Unitaria le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos: i) si el recurso de apelación interpuesto por el **Ministerio** contra la sentencia de primera instancia, fue radicado en la oportunidad legal prevista para el efecto; ii) establecer en qué calidad actúa **PETRODECOL** en la acción popular de la referencia y, en consecuencia, si se debe admitir su recurso de apelación contra la sentencia de primer grado; y iii) determinar el efecto en que debe concederse el recurso de apelación que se interponga contra la sentencia proferida en acciones populares.

Previo a resolver los planteamientos jurídicos antes enunciados, es del caso precisar que el CPACA fue modificado por la Ley 2080 de 25 de enero de 2021<sup>13</sup>, el cual en su artículo 86 prevé que “[...] *los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las*

---

<sup>13</sup> “Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

*audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones [...]”.*

Teniendo en cuenta dicha disposición, el presente asunto se estudiará a la luz de los preceptos del CPACA, previo a su modificación, pues los recursos tanto de apelación contra la sentencia de primera instancia como los de queja, contra los autos que rechazaron aquellos, fueron interpuestos en vigencia de dicha normativa.

Precisado lo anterior, el Despacho procederá a resolver los problemas jurídicos planteados, así:

**De la oportunidad del recurso de apelación interpuesto por el Ministerio contra la sentencia de primera instancia**

Al respecto, se advierte que las acciones populares se encuentran reguladas de manera expresa por la Ley 472, la cual fija el



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

procedimiento, principios, objeto, entre otros aspectos, que debe observar el Juez para el trámite de la solicitud de protección de derechos colectivos, indistintamente de la Jurisdicción que conozca del asunto.

En algunos aspectos, la Ley 472 **remite expresamente** al CCA (hoy CPACA) o al CPC (hoy CGP), como es el caso del amparo de pobreza (artículo 19), notificación del auto admisorio de la demanda (artículo 21), clases y medio de prueba (artículo 29), recurso de reposición (artículo 36), **recurso de apelación contra la sentencia (artículo 37)**, costas (artículo 38) y **en aspectos no regulados (artículo 44)**.

En el caso del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, el artículo 37 de la Ley *ibidem*, ordena que procederá **en la forma y oportunidad señalada en el CPC (hoy CGP)**. Dicha disposición, prevé:

*“ARTÍCULO 37. Recurso de apelación. **El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil**, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.”* (Negrillas y subrayas fuera de texto)



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Asimismo, es del caso resaltar que si bien el artículo 44 de la Ley 472 ordena que se debe dar aplicación a las disposiciones del CPC y del CCA dependiendo de la jurisdicción que corresponda, lo cierto es que tal remisión opera **únicamente** en los eventos en que la Ley 472 no los regule. Para el efecto, la norma en comento ordena lo siguiente:

*"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 opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones".*

En consecuencia, en atención a que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia sí está regulado por el artículo 37 de la Ley 472, el cual remite expresamente al CPC, hoy CGP, no es del caso aplicar lo previsto en el artículo 44 *ídem*, esto es, efectuar la remisión al CPACA para el efecto.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto que **la norma especial que rige las acciones populares, indistintamente de la jurisdicción que esté conociendo del asunto**, es la Ley 472.

Dicho lo anterior, se tiene que el apoderado del **Ministerio**



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

argumentó que el párrafo del artículo 243 del CPACA<sup>14</sup> derogó tácitamente el artículo 37 de la Ley 472, pues ordenó que los recursos de apelación debían regirse por dicho estatuto, incluso en los **trámites** e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.

Al respecto, la Sala Unitaria advierte que dicha norma no resulta aplicable a las acciones populares, habida cuenta que el trámite de tal acción se lleva a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley 472 que, se repite, es la norma especial y no por el CGP, razón por la que el mencionado argumento no está llamado a prosperar.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, conforme se advierte en el auto de 10 de febrero de 2016<sup>15</sup>, el cual si bien no se profirió con ocasión del estudio de la normativa aplicable al recurso de apelación contra la sentencia en materia de acción popular, si se refirió al alcance del párrafo del artículo 243 del CPACA respecto de las acciones de grupo, cuyo trámite,

---

<sup>14</sup> CPACA, ARTÍCULO 243. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

[...]

PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil” (Resaltado fuera del texto)

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección “A”, consejero ponente Hernán Andrade Rincón, providencia de 10 de febrero de 2016, expediente



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

igualmente, está regulado por norma especial que es la Ley 472, razón por la que las consideraciones expuestas en dicha oportunidad resultan aplicables al asunto *sub examine*, por lo que se prohíjan. En efecto, en dicha ocasión se señaló:

"[...] Así pues, lo que se deja visto lleva a cuestionarse acerca del alcance del párrafo del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prescribe, de manera categórica que *"La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil"*. De igual manera cabe preguntarse si dicho artículo es aplicable o no, en punto a establecer la naturaleza apelable de los autos proferidos en el marco de la pretensión indemnizatoria de un grupo.

**El párrafo del artículo 243 *ibídem* no puede hacerse extensivo a las demandas que se interpongan con ocasión de la reparación de daños causados a un grupo, puesto que su trámite no está establecido por el procedimiento contencioso administrativo, sino, por las disposiciones de la Ley 472 de 1998, por lo que, resulta imperativo ahondar en esta norma para establecer la naturaleza apelable del auto que se cuestione;** sin embargo, en dicha disposición, no existe regulación expresa acerca del tema en concreto, por lo que debe acudir a la cláusula de integración normativa en los eventos no regulados<sup>16</sup>, que expresa de manera concreta y tajante la remisión al procedimiento civil.

No sobra destacar que la cláusula de remisión normativa del artículo 68 de la Ley 472 de 1998, continúa vigente, pues, la Ley 1437 de 2011 no la modificó ni, mucho menos, la derogó<sup>17</sup>, por lo que, forzosamente viene a ser aplicable<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> "Artículo 68. En lo que no contraríe lo dispuesto en las normas del presente título, se aplicarán a las acciones de grupo las normas del Código de Procedimiento Civil"

<sup>17</sup> Véase derogaciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 309 "Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9º de




---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Así pues, la naturaleza apelable de los autos que se profieran en el curso de una demanda interpuesta para reparar perjuicios ocasionados a un grupo, así como su procedimiento, se encuentran regulados por las disposiciones contenidas en el procedimiento civil, afirmación que obliga a determinar cuál es la incidencia que tiene la vigencia del Código General del Proceso en el presente asunto [...]” (Negrillas fuera de texto).

Asimismo, respecto de la normativa aplicable al recurso de apelación contra la sentencia proferida en primera instancia dentro de las acciones populares, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en sentencia de 13 de diciembre de 2012 (Expediente núm. AC-2012-02003, Consejera Ponente María Elizabeth García González), en la que se consideró que:

“[...] En lo referente al término para interponer el recurso de apelación contra las sentencias de primera instancia dentro de las acciones populares, la Sala considera que lo resuelto por el Tribunal Administrativo del Antioquia estuvo apegado a la normativa vigente y aplicable al caso objeto de debate, entendiendo que el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, remite

---

*la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del capítulo V, 102 a 112 del capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010”.*

<sup>18</sup> En un sentido similar se pronunció la Sala Plena del Consejo de Estado en auto de 13 de febrero de 2014, Exp. 48.521. M.P: Enrique Gil Botero; para dirimir la antinomia suscitada entre el Código de Minas y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *“Como se aprecia, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de diversidad de asuntos asignados en leyes especiales, con procedimientos y trámites particulares razón por la que si la intención del legislador del CPACA era la de regular de manera íntegra u orgánica la materia contencioso administrativa debió ser explícito y señalar sin ambages -inclusive sin guardar silencio como en el caso de los asuntos mineros- que se trataba de una legislación absoluta e integral que dejaba sin vigencia las acciones, competencias, procesos, procedimientos y recursos contenidos en leyes especiales. No para que incluyera una disposición expresa de derogatoria, sino para que a lo largo del proceso de reforma por parte de la Comisión designada para su redacción, como en el Congreso de la República, se hiciera énfasis y claridad en tal sentido”.*





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

expresamente a las formas y oportunidades consagradas en el Código de Procedimiento Civil, para la interposición del recurso de apelación, esto es, al artículo 352, que estipula como término para la interposición del mismo, tres días siguientes a su notificación y no diez días como equivocadamente considera el actor.

Es claro e indiscutible que en lo referente al recurso de apelación en las acciones populares existe norma especial y remisión expresa al Código de Procedimiento Civil y por lo tanto, los argumentos planteados por el aquí accionante que le endilgan conculcación de derechos fundamentales al auto de 10 de agosto de 2012, que no concedió por extemporáneo el recurso de apelación, contra la sentencia de primera instancia en la acción popular objeto de la presente tutela, por no aplicar la Ley 1395 de 2010, no pueden ser de recibo para la Sala [...].”

Así pues, comoquiera que, actualmente, la normativa aplicable es el CGP, lo procedente es determinar si, en efecto, el recurso de apelación interpuesto por el **Ministerio** contra la sentencia de 11 de junio de 2020, proferida por Tribunal, fue extemporáneo.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 322 del CGP, establece el término para interponer el recurso de apelación contra sentencias, el cual prevé:

“ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

1. El recurso de apelación contra cualquier providencia que se emita en el curso de una audiencia o diligencia, deberá interponerse en forma verbal inmediatamente después de pronunciada. El juez resolverá sobre la procedencia de todas las apelaciones al finalizar la audiencia inicial o la de instrucción y juzgamiento, según corresponda, así no hayan sido sustentados los recursos.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

**La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.**

2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto si fuere susceptible de este recurso.

Proferida una providencia complementaria o que niegue la adición solicitada, dentro del término de ejecutoria de esta también se podrá apelar de la principal. La apelación contra una providencia comprende la de aquella que resolvió sobre la complementación.

Si antes de resolverse sobre la adición o aclaración de una providencia se hubiere interpuesto apelación contra esta, en el auto que decida aquella se resolverá sobre la concesión de dicha apelación.

3. En el caso de la apelación de autos, el apelante deberá sustentar el recurso ante el juez que dictó la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, o a la del auto que niega la reposición. Sin embargo, cuando la decisión apelada haya sido pronunciada en una audiencia o diligencia, el recurso podrá sustentarse al momento de su interposición. Resuelta la reposición y concedida la apelación, el apelante, si lo considera necesario, podrá agregar nuevos argumentos a su impugnación, dentro del plazo señalado en este numeral.

**Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior [...]" (Resaltado del Despacho).**

Al revisar el expediente, se observa que la sentencia de 11 de junio de 2020 fue notificada al día siguiente, esto es, el viernes 12 por medios electrónicos, de suerte que para interponer el recurso de apelación se tenían 3 días, contados a partir de la constancia de



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

recibo generada por el sistema de información, **fecha en la que, de acuerdo con el artículo 203 del CPACA<sup>19</sup>, se entiende surtida la notificación.**

Es de resaltar que sobre la fecha en que debe entenderse surtida la notificación de la sentencia el Ministerio, en el recurso de queja interpuesto contra el auto de 12 de agosto de 2020, argumentó que el Tribunal no había tenido en cuenta que el artículo 8° del Decreto 806 de 4 de junio de 2020<sup>20</sup> previó un plazo adicional a partir del cual debía entenderse realizada la notificación personal de la sentencia. A su juicio, dicha norma resultaba aplicable al asunto bajo examen, en atención a que el artículo 203 del CPACA, que regula la forma en que debe efectuarse la notificación de la

---

<sup>19</sup> El cual prevé: "**ARTÍCULO 203. NOTIFICACIÓN DE LAS SENTENCIAS.** Las sentencias se notificarán, dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. En este caso, al expediente se anexará la constancia de recibo generada por el sistema de información, y se entenderá surtida la notificación en tal fecha.

A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de edicto en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil.

Una vez en firme la sentencia, se comunicará al obligado, haciéndole entrega de copia íntegra de la misma, para su ejecución y cumplimiento."

<sup>20</sup> "Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

sentencia, dispone una notificación personal.

Por ello, el **Ministerio** estimó que la notificación de la sentencia debía entenderse surtida el 2 de julio de 2020 y, por tanto, el término para apelarla debía contarse a partir del día siguiente.

El artículo 8° del Decreto 806 de 2020, establece:

“[...] **ARTÍCULO 8o. NOTIFICACIONES PERSONALES. Las notificaciones que deban hacerse personalmente** también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio.

El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Para los fines de esta norma se podrán implementar o utilizar sistemas de confirmación del recibo de los correos electrónicos o mensajes de datos.

Cuando exista discrepancia sobre la forma en que se practicó la notificación, la parte que se considere afectada deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, al solicitar la declaratoria de nulidad de lo actuado, que no se enteró de la providencia, además de cumplir con lo dispuesto en los artículos 132 a 138 del Código General del Proceso.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

PARÁGRAFO 1o. Lo previsto en este artículo se aplicará cualquiera sea la naturaleza de la actuación, incluidas las pruebas extraprocesales o del proceso, sea este declarativo, declarativo especial, monitorio, ejecutivo o cualquier otro.

PARÁGRAFO 2o. La autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar información de las direcciones electrónicas o sitios de la parte por notificar que estén en las Cámaras de Comercio, superintendencias, entidades públicas o privadas, o utilizar aquellas que estén informadas en páginas web o en redes sociales” (Destacado de la Sala Unitaria).

De la lectura de la norma transcrita se colige que la misma no resulta aplicable a la notificación de las sentencias, habida cuenta que el artículo en comento es claro en prever que este rige para las notificaciones que **deben** hacerse personalmente, las cuales están expresamente previstas en el artículo 198 del CPACA<sup>21</sup>, esto es: i) al demandado, el auto que admite la demanda; ii) a los terceros, la primera providencia que se dicte en el proceso respecto de ellos; iii) al Ministerio público, el auto admisorio de la demanda, el recurso en segunda instancia y el recurso extraordinario, siempre que aquel no actúe como demandante o demandado; y iv) las demás que

---

<sup>21</sup> “ARTÍCULO 198. PROCEDENCIA DE LA NOTIFICACIÓN PERSONAL. Deberán notificarse personalmente las siguientes providencias:

1. Al demandado, el auto que admita la demanda.
2. A los terceros, la primera providencia que se dicte respecto de ellos.
3. Al Ministerio Público el auto admisorio de la demanda, salvo que intervenga como demandante. Igualmente, se le notificará el auto admisorio del recurso en segunda instancia o del recurso extraordinario en cuanto no actúe como demandante o demandado.
4. Las demás para las cuales este Código ordene expresamente la notificación personal”.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

expresamente ordene el Código.

Comoquiera que la sentencia no se encuentra enlistada en dicha norma, resulta evidente que no es de las que deba notificarse personalmente, por lo que no es aplicable el citado artículo 8° del Decreto 806 de 2020, como lo estima el **Ministerio**, máxime si la notificación de esta providencia se encuentra reglada, de manera expresa, en el artículo 203 del CPACA, el que pese a que permite ser comunicada a través de mensaje de datos, no da lugar a entender que se trate de una notificación personal como a las que hace referencia el artículo 198 *ídem*.

Aclarado lo anterior, el Despacho se referirá al término en que debía interponerse el recurso de apelación en el caso concreto.

Sea lo primero advertir que, con ocasión de la emergencia sanitaria que vive el país por el COVID-19, los términos judiciales fueron suspendidos<sup>22</sup>, cuya medida fue levantada por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, a partir del 1° de julio de 2020, razón por la que el

---

<sup>22</sup> Conforme consta en los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

término para apelar la sentencia de primera instancia empezó a correr el miércoles 1o., el jueves 2 y el viernes 3 de julio de 2020.

Asimismo, es del caso precisar, conforme lo manifestó el Tribunal, que mediante Acuerdo CSJNAA20-21 de 24 de junio de 2020<sup>23</sup> el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño dispuso que a partir del 1o. de julio de 2020, en los Distritos Judiciales de Pasto y Mocoa el horario laboral oficial será de 7:00 am a 12 am. y de 1:00 a.m. a 4:00 pm, por lo que, en el asunto bajo estudio, las partes podían apelar la sentencia de primera instancia hasta las 4 de la tarde del viernes 3 de julio de ese año, de conformidad con lo previsto en el artículo 109 del CGP, que es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 109. PRESENTACIÓN Y TRÁMITE DE MEMORIALES E INCORPORACIÓN DE ESCRITOS Y COMUNICACIONES. El secretario hará constar la fecha y hora de presentación de los memoriales y comunicaciones que reciba y los agregará al expediente respectivo; los ingresará inmediatamente al despacho solo cuando el juez deba pronunciarse sobre ellos fuera de audiencia. Sin embargo, cuando se trate del ejercicio de un recurso o de una facultad que tenga señalado un término común, el secretario deberá esperar a que este transcurra en relación con todas las partes.

Los memoriales podrán presentarse y las comunicaciones transmitirse por cualquier medio idóneo.

Las autoridades judiciales llevarán un estricto control y relación

---

<sup>23</sup> “Por medio del cual se dictan disposiciones para atender la emergencia sanitaria y prevenir la propagación del virus COVID19 en los Distritos Judiciales de Pasto y Mocoa en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 806 de 2020 y el Acuerdo PCSJA20-11567 de 2020”.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

de los mensajes recibidos que incluya la fecha y hora de recepción. También mantendrán el buzón del correo electrónico con disponibilidad suficiente para recibir los mensajes de datos.

**Los memoriales, incluidos los mensajes de datos, se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho del día en que vence el término.**

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura reglamentará la forma de presentar memoriales en centros administrativos, de apoyo, secretarías conjuntas, centros de radicación o similares, con destino a un determinado despacho judicial. En esos casos, la presentación se entenderá realizada el día en que fue radicado el memorial en alguna de estas dependencias" (Resaltado fuera del texto).

Cabe señalar que en el escrito contentivo del recurso de queja, el **Ministerio** aseguró que la apelación contra la sentencia fue enviada por mensaje de datos el 3 de julio de 2020 a las **3:59** de la tarde y reenviada ese mismo día a las **4:02** de la tarde, para lo cual allegó la captura de pantalla del envío de los mensajes de datos, del que se advierte que, en efecto, el 3 de julio de 2020 del correo electrónico [ezambrano@minenergia.gov.co](mailto:ezambrano@minenergia.gov.co) fue enviado y reenviado un mensaje de datos contentivo del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia a la siguiente dirección: [des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co); el primero de ellos fue enviado a las 3:59 de la tarde y el segundo a las 4:02, el que también fue copiado al mail [larboleda@minenergia.gov.co](mailto:larboleda@minenergia.gov.co),





Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

conforme se advierte a continuación<sup>24</sup>:

**RE: Apelación 2018-00512**

EDINSON ZAMBRANO MARTINEZ <ezambrano@minenergia.gov.co>

Vie 03/07/2020 16:02

**Para:** des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co <des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>  
**Cco:** LUCAS ARBOLEDA HENAO <larboleda@minenergia.gov.co>

3 archivos adjuntos (21 MB)

48218-Res\_40702\_Compensación Nariño\_06092019.pdf; Digitalizar jul. 3, 2020.pdf; 48556-RESOL\_31323\_TransicionNariño.pdf;

Buenas tardes;

De manera atenta se remite apelación a la sentencia de primera instancia, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño.

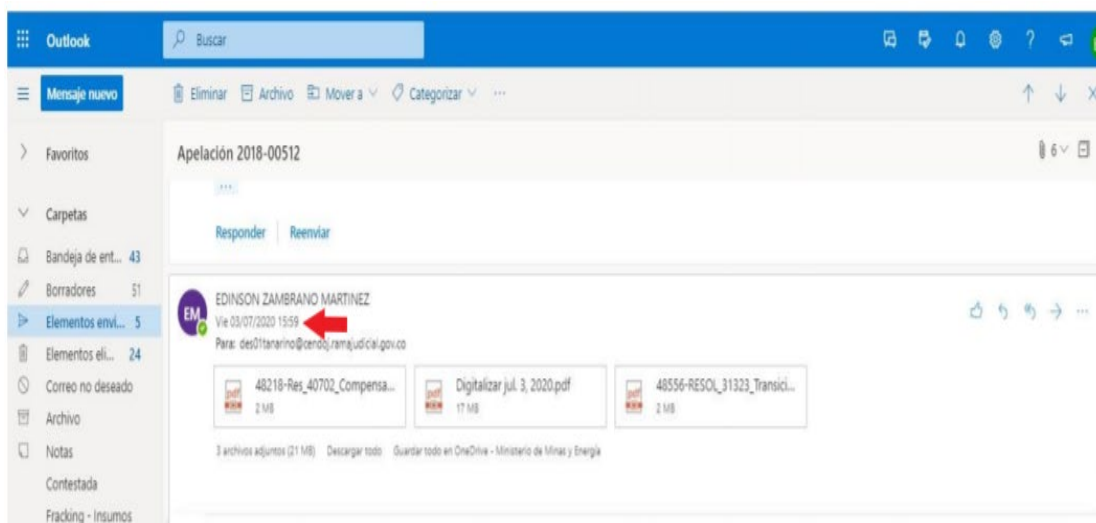
Cordial saludo

**De:** EDINSON ZAMBRANO MARTINEZ <ezambrano@minenergia.gov.co>

**Enviado:** viernes, 3 de julio de 2020 15:59

**Para:** des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co <des01tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co>

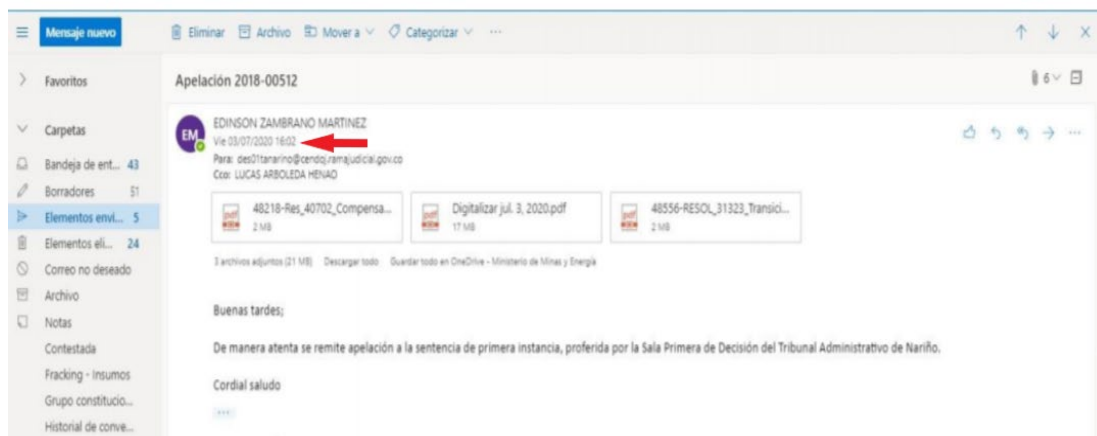
**Asunto:** Apelación 2018-00512



<sup>24</sup> Las flechas en color rojo, contenidas en las imágenes traídas del expediente digital, son del Despacho.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.



Frente a lo anterior, el Tribunal en auto de 12 de agosto de 2020 puso de manifiesto que una vez revisado el correo institucional por la ingeniera de sistemas, se pudo constatar que solamente encontró el mensaje de datos de las 4:02 de la tarde y no el supuestamente enviado a las 3:59, cuya captura de pantalla le resultó extraña y sospechosa, lo cual, a su juicio, podría dar lugar a posibles conductas irregulares, razón por la que compulsó copias a la Fiscalía “[...] para que investigue el posible delito de falsedad en documento y fraude procesal [...]”.

Sobre el particular, la Sala Unitaria considera que si bien el artículo 109 del CGP prevé que los mensajes de datos se entenderán presentados oportunamente si son recibidos antes del cierre del despacho en el día en que vence el término, lo cierto es que al momento de aplicar dicha norma y al valorar el material probatorio allegado por el **MINISTERIO**, para efecto de dar cuenta de la



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

oportunidad en que se interpuso el recurso de apelación, el funcionario judicial está obligado a observar los principios mínimos constitucionales y aquellos en los que se fundó la Ley 472<sup>25</sup>, como son la buena fe, el acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal<sup>26</sup> y, en consecuencia, apartarse de conductas que lo puedan llevar a incurrir en un exceso de ritual manifiesto que impliquen el sacrificio de los postulados en mención.

Sobre el exceso de ritual manifiesto, la Corte Constitucional en sentencia SU-050 de 2018 explicó que se configuraba cuando, entre otros, el juez excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho fundamental, es decir, que so pretexto

---

<sup>25</sup> Ley 472, Artículo 5o. "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 conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda" (Resaltado del Despacho).

<sup>26</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 228. "La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo".




---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

de la exigencia irreflexiva del cumplimiento de requisitos formales o el rigorismo procedimental en la valoración de las pruebas, se interpone en la eficacia del derecho sustancial y, por tanto, se convierte en una denegatoria de justicia. Respecto de dicho asunto, la Corte adujo lo siguiente:

“[...] La jurisprudencia constitucional ha establecido que un juez incurre en una vía de hecho por defecto procedimental absoluto en alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando no aplica la norma procesal acorde con el procedimiento de que se trate,<sup>27</sup> o (ii) cuando excede la aplicación de formalidades procesales que hacen nugatorio un derecho.<sup>28</sup> Estas actuaciones implican la negación por parte del operador judicial del derecho sustancial y en consecuencia una vulneración a los derechos fundamentales.<sup>29</sup>

En esos casos la aplicación del derecho procesal por parte del juez se convierte en un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y en ese orden, en una denegación de justicia.<sup>30</sup> Así, *la exigencia irreflexiva del cumplimiento de los requisitos formales*<sup>31</sup> o *el rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas*<sup>32</sup> constituyen una violación al debido proceso y a la administración de justicia.

En relación con el derecho al debido proceso tal defecto se configura cuando el funcionario judicial se aparta el proceso legalmente establecido, ya sea porque sigue un proceso distinto al aplicable o porque omite una etapa sustancial de este. En lo que se refiere a la afectación del derecho al acceso a la administración de justicia el defecto se produce cuando se ponen trabas al proceso y se viola el principio de prevalencia del derecho sustancial con fundamento en un exceso ritual manifiesto, es

---

<sup>27</sup> T-389 de 2006 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), T-1267 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo), T- 386 de 2010 (Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>28</sup> T- 327 de 2011 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T- 591 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-213 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>29</sup> T-268 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), T-301 de 2010 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T - 893 de 2011 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>30</sup> T- 1306 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>31</sup> T- 892 de 2011 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

<sup>32</sup> T- 531 de 2010 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T- 950 de 2010 (Nilson Pinilla Pinilla) y T- 327 de 2001 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).




---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

decir, cuando convierte los procedimientos en un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial.<sup>33</sup>

[...]En relación con este tema la Corte ha indicado que cuando el derecho procesal se convierte en un obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial expresamente reconocido por el juez, mal haría este en *darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material.*<sup>34</sup> Si ese fuera el caso, el juez incurriría en una vía de hecho por exceso ritual manifiesto, pues sería una decisión en la que habría una *renuncia consiente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales, convirtiéndose así en una aplicación de la justicia material.*<sup>35</sup>

Así las cosas, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto es el resultado de una concepción del procedimiento a tal punto que este mismo resulta siendo un obstáculo para la realización del derecho sustancial. En consecuencia, la justicia material y el derecho sustancial se tornan indispensables para que el juez realice el proceso valorativo. En ese sentido, no existen requisitos sacramentales inamovibles en materia probatoria o procesal, pues el juez debe valorar cuál es el mecanismo más efectivo para proteger los derechos fundamentales de las partes, de acuerdo con las particularidades de cada caso concreto.<sup>36</sup> [...]”.

Precisado lo anterior, se tiene que en el presente caso el **Ministerio** allegó dos capturas de pantalla que daban cuenta que había enviado el escrito contentivo del recurso de apelación al correo destinado por el Tribunal a las 3:59 de la tarde; y sólo con **3 minutos de diferencia** (4:02), reenvió el mismo correo al Tribunal.

---

<sup>33</sup> T- 264 de 2009 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, T- 950 de 2011 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), T- 158 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla) y T- 363 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>34</sup> T- 1306 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>35</sup> T- 1306 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

<sup>36</sup> T- 926 de 2014 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado).



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Por su parte, el *a quo* aseguró que solamente recibió el correo de las 4:02 de la tarde; sin embargo, en aras de darle prevalencia al derecho sustancial sobre el formal y al acceso a la administración de justicia del **Ministerio**, el Tribunal debió valorar la prueba que daba cuenta del envío del correo a las 3:59 de la tarde en conjunto con el mensaje de datos obrante en su buzón, lo cual, como quedó visto, no ocurrió. Todo lo contrario, al no encontrarlo, asumió que podría configurarse una conducta ilícita, por lo que, a juicio del Despacho, se desconoció el principio de la buena fe, pues no previó la posibilidad de que hubiese podido ocurrir una falla en la red que impidió la llegada del citado correo, lo que resulta admisible, habida cuenta que 3 minutos después llegó el reenvío de aquel, como consta en los pantallazos allegados por dicha cartera al proceso.

En virtud de lo anterior, el Tribunal incurrió en un exceso de ritual manifiesto al aplicar de manera exegética el artículo 109 del CGP sin valorar en su totalidad la situación fáctica y las pruebas que la respaldaban.

Siendo ello así, la Sala Unitaria declarará mal denegado el recurso de apelación interpuesto por el **Ministerio** contra la sentencia de 11 de junio de 2020 proferida por el Tribunal y, en consecuencia, se admitirá el mismo, conforme se dispondrá en la parte resolutive de



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

esta providencia.

### **De la calidad en la que actúa PETRODECOL en la acción popular de la referencia**

Sobre el particular se advierte que el Tribunal en providencia de 8 de julio de 2020, indicó que la vinculación de **PETRODECOL** obedeció a que “[...] *las resoluciones tenían relación directa con el derecho surgido en calidad de mercado mayorista en la distribución de combustibles líquidos en el Departamento de Nariño a la empresa mencionada [...]*”. Sin embargo, adujo que no era un *litisconsorte* necesario, pues no tenía a su cargo la función constitucional y legal de regular el mercado de combustibles en las zonas de frontera, lo cual era exclusivo del **Ministerio**, pese a que el artículo 18 de la Ley 472 le impone al juez la obligación de vincular a las personas responsables de la vulneración de los derechos colectivos.

De lo anterior, concluyó que lo conveniente era citar a **PETRODECOL** como coadyuvante para que defendiera sus derechos e intereses en la acción popular, en los términos del artículo 71 del CGP.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Con fundamento en lo precedente, en el auto de 12 de agosto de 2020, el Tribunal precisó que en atención a que **PETRODECOL** tenía la calidad de coadyuvante del **Ministerio**, y que dicha entidad interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia extemporáneamente, resultaba improcedente la alzada proveniente de la citada empresa, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, en el sentido de que solo les es permitido efectuar los actos procesales autorizados a la parte que coadyuva, razón por la que era del caso rechazarla.

Para resolver, se advierte que el artículo 5° de la Ley 472 previó que el trámite de las acciones populares debe desarrollarse con fundamento en los principios constitucionales y, además, se aplicarán los principios generales del CGP, siempre y cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de esta acción. La norma en comento ordena lo siguiente:

**“ARTICULO 5o. 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





---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

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” (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 472 contiene una cláusula de remisión al CGP o al CPACA, dependiendo de la jurisdicción que conozca del asunto, en aspectos no regulados.

Respecto de las personas contra quienes se dirige la acción popular, el artículo 14 *ídem*, previó las siguientes: “[...] el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo [...]”. Asimismo, el inciso final del artículo 18 ordenó al Juez que en caso de que en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, ordene su citación.

De igual forma, el artículo 24 de la Ley 472 reguló la coadyuvancia en las acciones populares en los siguientes términos:

“Artículo 24. Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos”.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Como se observa, la norma en comento reguló únicamente lo relacionado con las personas que pueden hacer uso de la figura de la coadyuvancia, esto es, toda persona natural y jurídica, las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos, y la oportunidad para comparecer al proceso en dicha calidad.

Lo anterior indica que por el carácter público que detenta la acción popular, a través de la cual se busca la protección de derechos que pertenecen a toda la colectividad, la norma en comento debe ser interpretada en el sentido de que no hay limitación, más que la oportunidad procesal, para que cualquier persona pueda acudir al proceso y, en consecuencia, su comparecencia al mismo depende de su mera voluntad.

De lo expuesto hasta aquí, es claro que la Ley 472 se ocupó de regular lo relacionado con: i) quién puede interponer la acción popular; ii) contra quién se dirige; iii) la obligación que tiene el juez de llamar a los **presuntos responsables**, en caso de que en el curso del proceso advierta su existencia; y iv) la posibilidad de que cualquier persona pueda intervenir en el proceso en calidad de



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

coadyuvante.

Ahora bien, la Sala Unitaria advierte que dadas las particularidades propias que pueden suscitarse en una relación jurídica – procesal, puede suceder que al proceso concurren personas diferentes a las enunciadas con anterioridad, a las que se les debe garantizar sus derechos fundamentales al debido proceso, contradicción y defensa, como ocurre con aquellos que, según la demanda o las actuaciones acusadas, tengan **interés directo** en los resultados del proceso, conforme lo prevé el numeral 3 del artículo 171 del CPACA.

Siendo ello así, los terceros con interés directo **difieren** de los coadyuvantes, en tanto que los primeros pueden resultar afectados directamente con la sentencia, mientras que los segundos comparecen al proceso de manera voluntaria, bien para coadyuvar a la parte demandante o la demandada, sin ostentar ninguna particularidad, de ahí que pueda hacerlo cualquier persona.

Lo anterior, también sirve de fundamento para argumentar que en materia de acciones populares, la coadyuvancia debe regirse no solo por el artículo 24 de la Ley 472, sino también, por el artículo 223 del CPACA, que regula dicho instituto en los procesos de simple nulidad, pues ambos medios de control son de naturaleza pública.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Por tal razón, aplicar el artículo 71 del CGP para el análisis de dicha figura, podría considerarse que se contrapone a la naturaleza de la acción popular, en tanto que resulta más restrictivo y menos garantista de los derechos de la comunidad, que es lo que, precisamente, se busca proteger con este mecanismo, conforme se advierte a continuación:

Artículo 71 del CGP	Artículo 223 del CPACA
<p>ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA. Quien tenga <b>con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida</b>, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.</p> <p>El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y <b>podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.</b></p> <p>La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes.</p>	<p>COADYUVANCIA EN LOS PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD. En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, <b>cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.</b></p> <p><b>El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta.</b></p> <p>Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, <b>cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto</b>, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal.</p>



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

<p>Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente.</p>	
<p>La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta.</p>	

La anterior comparación, pone de manifiesto que, al igual que en la ley 472 (artículo 24), el artículo 223 del CPACA permite que cualquier persona coadyuve el medio de control; asimismo, se le faculta para que efectúe **independientemente** todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, siempre y cuando no estén en oposición a los de ésta, e incluso puede intervenir para formular nuevas pretensiones, lo cual se acompasa con la naturaleza de las acciones populares, pues con éstas se pretende el amparo de derechos que pertenecen a toda la colectividad, quienes naturalmente pueden intervenir en el proceso con las mismas facultades de la parte a la que ayuda, siempre y cuando no se oponga a ellas.

Por el contrario, el artículo 71 del CGP restringe las facultades del coadyuvante, en el sentido de que entrelaza sus actos procesales a los de la parte a la que ayuda, pues la disposición de los mismos depende enteramente de que la parte principal hubiese hecho uso de ellos.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

En consecuencia, resulta más acorde con la naturaleza de las acciones populares estudiar la figura de la coadyuvancia a la luz del artículo 24 de la Ley 472 y 223 del CPACA, máxime si se tiene en cuenta la remisión que hace el artículo 44 de la citada Ley 472 a dicho estatuto.

Cabe señalar que el Tribunal para efectos de rechazar el recurso de apelación de **PETRODECOL**, a quien consideró coadyuvante, citó extensa jurisprudencia de esta Corporación en la que para referirse a las facultades de la coadyuvancia, acudió al artículo 71 del CGP, concluyendo que si la parte principal no apelaba no podía hacerlo aquel.

Sobre el particular, es del caso poner de manifiesto que si bien es cierto que, en su gran mayoría, dichas posturas fueron adoptadas por los diferentes Despachos de la Corporación, también lo es que se hicieron frente a **demandas de acción popular presentadas en vigencia del CCA, el cual no se refería a las facultades del coadyuvante, por lo que era del caso remitirse a lo previsto en el artículo 71 del CGP**, de ahí las conclusiones a las que llegaron. En efecto, el artículo 146 del CCA ordenaba lo siguiente:

“ARTICULO 146. INTERVENCION DE TERCEROS. <Código



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo 48 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos de simple nulidad cualquier persona podrá pedir que se lo tenga como parte coadyuvante o impugnadora, hasta el vencimiento del término de traslado para alegar en primera o en única instancia.

En los procesos de nulidad y restablecimiento, el derecho a intervenir como parte coadyuvante o impugnadora se le reconocerá a quien en la oportunidad prevista en el inciso anterior demuestre interés directo en las resultas del proceso.

En los procesos contractuales y de reparación directa, la intervención de litisconsortes y de terceros se regirá por los artículos 50 <51, 52, 53, 54, 55, 56> a 57 del Código de Procedimiento Civil. El Ministerio Público está facultado para solicitar la intervención de terceros eventualmente responsables.

El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia será apelable en el efecto devolutivo <sic> el que la niega, en el suspensivo y el que la resuelva en única instancia será susceptible del recurso ordinario de súplica.

En los procesos de desinvestidura de miembros de corporaciones de elección popular no se admitirá intervención de terceros”.

Con fundamento en lo anterior, la tesis que ha adoptado este Despacho sobre el particular<sup>37</sup>, es que la figura del coadyuvante en las acciones populares instauradas en vigencia del CPACA debe ser analizada a la luz del artículo 24 de la Ley 472 y 223 *ibidem*, de tal manera que el coadyuvante puede apelar, así la parte principal no lo hubiese hecho, siempre y cuando no se oponga a los intereses de la parte a la que ayuda. Así se consideró en el auto de 6 de marzo

---

<sup>37</sup> Para el efecto pueden consultarse las siguientes providencias: 17 de noviembre de 2015 (Expediente núm. 17001233300020130036602), 10 de octubre de 2016 (Expediente núm. 17001233300020130051502) y 28 de mayo de 2018 (17001233300020160034501), entre otras.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

de 2020, en el que se precisó lo siguiente:

“[...] La Sala Unitaria advierte que la norma en comentario no regula lo relacionado con los actos permitidos al coadyuvante, razón por la que es del caso efectuar la remisión al CPACA, en atención a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 472, y no al CGP conforme lo hizo el Tribunal.

Siendo ello así, y en atención a que la acción popular es pública y puede ser presentada por cualquier persona, es del caso aplicar el artículo 223 del CPACA que prevé que “[...] el coadyuvante podrá **independientemente** efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, **en cuanto no esté en oposición con los de ésta [...]**” (Resaltado del Despacho).

Con fundamento en lo anterior **al coadyuvante le está permitido efectuar todos los actos procesales a los que tiene derecho la parte a la que ayuda, como lo es la interposición de recursos, aún cuando esta no haga uso de los mismos, siempre y cuando su proceder no se contraponga con los intereses de la parte principal [...]**” (Destacado de la Sala Unitaria).

Aclarado lo anterior, al revisar el caso concreto se advierte lo siguiente:

En la demanda, el actor solicitó la vinculación de **PETRODECOL** al proceso, habida cuenta que le asistía interés en las resultas del mismo. Para el efecto, adujo lo siguiente:

“[...] III.- PARTES E INTERVINIENTES EN EL PROCESO

[...]

2.- Es Demandada la NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA – DIRECCIÓN DE HIDROCARBUROS, representado legalmente por la señora Ministra, MARÍA FERNANDA SUÁREZ LONDOÑO y/o quien haga sus veces.






---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

3.- Así mismo, PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. (en adelante PETRODECOL), persona jurídica de derecho privado, con domicilio en Tumaco, Nariño, representada por Mauricio Marulanda Cuartas y/o quien haga sus veces **en calidad de vinculado al proceso con interés en el resultado del mismo [...]** (Resaltado del Despacho)

En atención a lo anterior, el Tribunal en auto admisorio de la demanda, de 16 de noviembre de 2018, dispuso:

“[...] Por último, en el acápite III “PARTES E INTERVINIENTES DEL PROCESO” se señaló como vinculada al proceso a la empresa PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. -PETRODECOL S.A., dado su interés en el resultado de la acción; adicionalmente, se **advierte que el acto administrativo que se busca dejar sin efectos contenido en la Resolución 311031 de 2017, dispone en su numeral segundo incluir a dicha empresa en el plan de abastecimiento de combustibles líquidos del Departamento de Nariño, de lo que se deduce el interés referido, por lo tanto, se dispondrá su vinculación en el presente trámite [...]**” (destacado del Despacho).

En efecto, la Resolución 311031 de 29 de diciembre de 2017<sup>38</sup>, expedida por la Dirección de Hidrocarburos del **Ministerio**, que dio origen a la acción popular de la referencia, resolvió lo siguiente:

“[...] Artículo 2. Incluir a la empresa PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. — PETRODECOL, identificada con NIT 900.135.202-6, en el plan de abastecimiento del departamento de Nariño, para llevar a cabo la distribución de gasolina motor, gasolina motor oxigenada, ACPM, ACPM mezclado con biocombustible para uso en motores diésel, de origen nacional o

---

<sup>38</sup> “Por la cual se modifica el plan de abastecimiento y se establece un esquema especial de abastecimiento para la distribución de combustibles líquidos a las estaciones de servicio del Departamento de Nariño”.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

importado, a estaciones de servicio ubicadas en los municipios reconocidos como zona de frontera del mencionado Departamento, a través de la planta de abastecimiento ubicada al interior de la Sociedad Portuaria Regional Tumaco, Pacific Port S.A., en el municipio de Tumaco, conforme a la parte considerativa de la presente Resolución.

Parágrafo 1. En razón a que la planta de abastecimiento a través de la cual operará PETRODECOL no se encuentra conectada al Sistema Nacional de Poliductos, el esquema de abastecimiento a utilizar será desde el puerto de Ecopetrol Terminal de Barranquilla TELBA.

Parágrafo 2. En el caso que se requiera activar el plan de contingencia para garantizar el abastecimiento de combustibles en el departamento de Nariño a través del distribuidor mayorista PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. –PETRODECOL, el esquema de abastecimiento a utilizar, será desde la planta de ZEUSS PETROLEUM S.A., ubicada en el municipio de Cartago, Valle del Cauca, caso en el cual el transporte para el abastecimiento se realizará por vía terrestre, hasta la planta que operará PETRODECOL ubicada en Tumaco.

Artículo 3. La función de distribución de combustibles en el departamento de Nariño se realizará en primer orden de prelación a través del distribuidor mayorista PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA S.A. - PETRODECOL, sin perjuicio que otros distribuidores mayoristas puedan a su vez obtener, en primer orden de prelación, la distribución de combustibles, siempre que cumplan con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.2.2.6.7 del Decreto 1073 de 2015 [...].”

De lo expuesto, resulta claro para la Sala Unitaria, como acertadamente lo refirió el actor en su demanda y el Tribunal en el auto admisorio de la misma, que **PETRODECOL** es un **tercero con interés directo en las resultas del proceso**, pues el acto administrativo que dio origen a la acción de la referencia le confirió derechos en el plan de abastecimiento de combustibles en el Departamento de Nariño, lo cual debía realizarse en el primer orden



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

de prelación, de tal manera que en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, como en efecto ocurrió, la sentencia repercutiría en sus intereses particulares, razón por la que a todas luces dicha empresa puede intervenir en el proceso para efecto de ejercer su derecho de defensa y contradicción y, por tanto, tiene la facultad de apelar el fallo de primera instancia, que le resultó desfavorable.

Ahora, si en gracia de discusión se admitiere la tesis del Tribunal de que **PETRODECOL** es un coadyuvante, el resultado sería el mismo, pues, como se vio, éste puede independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de ésta, de tal manera que si el **Ministerio** no apelaba lo podía hacer dicha empresa, dado que sus intereses no se contraponen a los de la cartera en mención.

Por las consideraciones expuestas, resulta evidente para la Sala Unitaria que el recurso de apelación interpuesto por **PETRODECOL** contra la sentencia de 11 de junio de 2020, proferida por el Tribunal, no ha debido ser rechazado, razón por la que en la parte resolutive de esta providencia se dispondrá declarar mal denegado el mismo y, en consecuencia, se admitirá.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

## **Del efecto en que deben concederse los recursos de apelación interpuestos por el Ministerio y PETRODECOL contra la sentencia de primera instancia**

Conforme se expuso en precedencia, el artículo 37 de la Ley 472 prevé que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia procede en la **forma** y oportunidad ordenada en el CGP.

Lo anterior, permite concluir que la **forma** incluye los efectos en que se concede el recurso de apelación, razón por la que para dicho asunto también debe aplicarse el CGP, lo cual está regulado en el artículo 323, el cual prevé:

### **“ARTÍCULO 323. EFECTOS EN QUE SE CONCEDE LA APELACIÓN.** Podrá concederse la apelación:

1. En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del juez de primera instancia se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo relacionado con medidas cautelares.
2. En el efecto devolutivo. En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.
3. En el efecto diferido. En este caso se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el juez de primera instancia en lo que no dependa necesariamente de ella.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Se otorgará en el efecto suspensivo la apelación de las sentencias que versen sobre el estado civil de las personas, las que hayan sido recurridas por ambas partes, las que nieguen la totalidad de las pretensiones y las que sean simplemente declarativas. **Las apelaciones de las demás sentencias se concederán en el efecto devolutivo**, pero no podrá hacerse entrega de dineros u otros bienes, hasta tanto sea resuelta la apelación.

Sin embargo, la apelación no impedirá el pago de las prestaciones alimentarias impuestas en la providencia apelada, para lo cual el juez de primera instancia conservará competencia [...]” Resaltado del Despacho).

En efecto, el artículo en comento prevé que los recursos de apelación contra la sentencia solamente se conceden en el efecto suspensivo cuando aquella: i) versa sobre el estado civil de las personas; ii) fue recurrida por ambas partes; iii) niegue la totalidad de pretensiones; y iv) las **simplemente** declarativas. Las demás apelaciones deben concederse en el efecto devolutivo.

Respecto de las clases de sentencias, en fallo de 30 de agosto de 2016<sup>39</sup>, esta Corporación explicó que estas pueden ser declarativas, constitutivas o de condena. Respecto de las primeras, indicó que es la que confirma la existencia de un derecho o de una situación o estado jurídico existente e implica el reconocimiento de una situación jurídica preexistente; por su parte, las de condena son aquellas que imponen el cumplimiento de una obligación de dar,

---

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia de 30 de agosto de 2016, expediente núm. 25000-23-27-000-2007-00180-01.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

hacer o no hacer. Asimismo, se refirió a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se ha destacado que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo son sentencias declarativas las que se limitan a declarar la nulidad de un acto administrativo y las que deniegan una apelación de cualquier clase, mientras que las sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho tienen un doble carácter, pues son declarativas en el sentido de que definen si el acto acusado se ajusta o no al ordenamiento jurídico; y de condena, porque, como consecuencia de la nulidad del acto, se imponen obligaciones de dar, hacer o no hacer.

Lo anterior fue argumentado en los siguientes términos:

"[...] Sea lo primero precisar que la sentencia es la decisión del órgano judicial que pone fin al proceso. En esta se resuelve el fondo de la cuestión planteada, en la instancia respectiva y con la aplicación del ordenamiento jurídico correspondiente al caso.

La sentencia se clasifica en estimatoria o desestimatoria, según acceda o no a las pretensiones de las partes.

A su vez, la sentencia estimatoria de las súplicas de la demanda puede ser declarativa, constitutiva o de condena.

**La sentencia declarativa** es la que confirma la existencia de un derecho o de una situación o estado jurídico existente; implica el reconocimiento de una situación jurídica preexistente<sup>40</sup>. **La constitutiva** es la que modifica o extingue una situación jurídica

---

<sup>40</sup> COUTURE, Eduardo; "Fundamentos de Derecho procesal civil", pág. 315, n° 199.



Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

existente y crea una nueva que no existía<sup>41</sup>. **La de condena, por su parte, es la que impone el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer. Es declarativa porque, declara el derecho preexistente y ordena, además, el efectivo cumplimiento de la prestación**<sup>42</sup>.

Vale la pena anotar que la sentencia declarativa, en tanto que tiene por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho, no produce el efecto de crear, modificar o extinguir una situación jurídica, característica de la sentencia constitutiva.

De acuerdo con la sentencia C-153 de 1995 de la Corte Constitucional, en la que se estudió la constitucionalidad del texto original del artículo 184 del C.C.A.<sup>43</sup>, la consulta tiene por objeto garantizar la revisión por parte del juez superior de la providencia desfavorable al patrimonio de las entidades públicas, por imponer una *condena* a cargo del erario. Para la Corte, la norma citada no se refiere a cualquier sentencia adversa a la administración, *sino a aquella que le imponga una condena económica*.

La doctrina jurídica ha adoptado criterios para distinguir las sentencias que **declaran** la existencia o inexistencia de una relación jurídica; diferentes de las sentencias **de condena** que son las que imponen al demandado una obligación de dar, de hacer, o de no hacer; y las **constitutivas** que crean, modifican o extinguen por sí mismas un estado jurídico, introduciendo una estructura o situación jurídica nueva.

El Consejo de Estado, de su parte, ha dicho que<sup>44</sup> *<<En el campo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la doctrina cita*

<sup>41</sup> Como es el caso de la declaratoria de nulidad de una decisión administrativa, que extingue con carácter retroactivo la situación jurídica originada por el anterior pronunciamiento de la Administración.

<sup>42</sup> HUTCHINSON, Tomás; "La pretensión de interpretación; una defensa del particular" en VVAA "La protección jurídica del ciudadano. Estudios en Homenaje al profesor Jesús González Pérez", ed. Civitas, Madrid, 1993, t. III, pág. 2219.

<sup>43</sup> "**Artículo 184.- Consulta.** Las sentencias y los autos sobre liquidación de condenas en abstracto dictados en primera instancia que impongan una obligación a cargo de cualquier entidad pública, deberán consultarse con el superior, cuando no fueren apelados por la administración.

La consulta se tramitará y decidirá previo un término común de cinco (5) días para que las partes presenten sus alegatos por escrito.

La consulta se entenderá siempre interpuesta a favor de las mencionadas entidades. La providencia sujeta a consulta no quedará ejecutoriada mientras no se surta el mencionado grado." (Subraya la Sala).

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Radicado: 11001031500020010009101 (REV) Recurso extraordinario de revisión, Sentencia del 2 de marzo de 2010. Citada también en "Las Sentencias de Jurisprudencial y




---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

*como ejemplos de sentencias declarativas las que se limitan a declarar la nulidad de un acto administrativo en el contencioso de anulación y las que deniegan una pretensión de cualquier clase. Como ejemplo de sentencias constitutivas se alude a las que deciden favorable en los procesos electorales y las que revisan cartas de naturaleza; y como ejemplos de sentencias condenatorias las sentencias favorables dictadas en los procesos de restablecimiento en general, precisando que **"las sentencias en el contencioso de nulidad y restablecimiento tendrán un doble carácter: declarativas en cuanto constatan o definen que el acto impugnado se ajusta o no al ordenamiento jurídico; y de condena, cuando, como consecuencia de la nulidad del acto, se impongan obligaciones de dar, hacer o no hacer a la administración<sup>45</sup>"**>> [...]" (Resaltado fuera del texto).*

Con fundamento en lo anterior, resulta claro para la Sala Unitaria que cuando el artículo 323 del CGP prevé el efecto suspensivo para las sentencias **simplemente** declarativas, se refiere a aquellas que **solamente** confirman la existencia de un derecho o de una situación jurídica existente y no imparten órdenes de dar, hacer o no hacer. En consecuencia, si en la sentencia de acción popular, además de la declaratoria de vulneración de los derechos colectivos, se imparten órdenes de restablecimiento de los postulados conculcados, no puede ser catalogada como simplemente declarativa, pues es de aquellas que tienen una doble naturaleza, esto es, declarativa y de condena.

---

*el mecanismo de Extensión de la Jurisprudencia"*, publicación realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Primera Edición, 2014, p. 166. Citada en Sentencia C-451 de 2015.

<sup>45</sup> Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Sexta edición. Señal Editora. Bogotá, 2002.






---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
 Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

Sobre el particular, en auto de 24 de mayo de 2021<sup>46</sup>, esta Sección consideró lo siguiente:

"[...] 14. En ese orden, el Despacho considera que cuando el artículo 37 de la Ley 472 establece que el recurso de apelación contra la sentencia procederá "[...] *en la forma [...]*" establecida por el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), se entiende que el efecto en que se concede el recurso de apelación se debe regir por los mandatos contenidos en dicha norma, es decir, el artículo 323 del Código General del Proceso que define los efectos en que se concede el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en el trámite de una acción popular, hoy medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

15. Este Despacho, mediante el auto proferido el 8 de octubre de 2018, consideró que, de conformidad con lo dispuesto en la norma indicada *supra*, las apelaciones de las sentencias condenatorias en las acciones populares deben concederse en efecto devolutivo, así:

*"[...] La Sala considera, en atención al contenido de la norma transcrita, que solamente se conceden en efecto suspensivo los recursos de apelación contra las sentencias que versen sobre: i) el estado civil de las personas; ii) las que hayan sido recurridas por ambas partes; iii) las que nieguen la totalidad de las pretensiones y iv) las que sean simplemente declarativas. Asimismo, la norma establece que la apelación de las demás sentencias se concederá en el efecto devolutivo [...].*

*Finalmente, el Despacho considera que la concesión del recurso de apelación en el efecto devolutivo es acorde a la finalidad y objeto de este mecanismo Constitucional que, en los términos del artículo 88 de la Constitución Política, está orientado a garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos. En ese orden, el efecto devolutivo constituye una medida idónea para garantizar la protección de los derechos colectivos, hasta que se resuelva el asunto en segunda instancia.*

*Por lo expuesto, el Despacho considera que el recurso de apelación, en este caso concreto, se debía conceder en el efecto devolutivo, como en derecho lo ordenó el Tribunal Administrativo*

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente Hernando Sánchez Sánchez, auto de 24 de mayo de 2021, expediente núm. 150012333000201800580-01.



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

*del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina [...]”<sup>47</sup>[...]”.*

En el caso concreto, la sentencia de primera instancia declaró la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la libre competencia económica y a los derechos de los consumidores y usuarios y, en consecuencia, impartió las medidas que, a juicio del Tribunal, restablecerían los derechos conculcados, lo que pone de manifiesto que esta providencia no es de las simplemente declarativas, sino de naturaleza mixta, es decir, declarativa y de condena.

En consecuencia, debido a que el presente asunto no se enmarca en ninguno de los eventos previstos por el artículo 323 de CGP para que la apelación se conceda en el efecto suspensivo, -pues, como quedó visto, la sentencia no versa sobre el estado civil de las personas, tampoco fue recurrida por ambas partes, no denegó todas las pretensiones y no es simplemente declarativa-, los recursos de apelación del **MINISTERIO** y de **PETRODECOL** deberán concederse en el efecto devolutivo, conforme se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

---

<sup>47</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 8 de octubre de 2018, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; núm. único de radicación: 88001233300020130002503



---

Número único de radicación: 52001-23-33-000-2018-00512-03  
Actor: CARLOS EFRAÍN SANTACRUZ MORENO.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: SE DECLARAN** mal denegados los recursos de apelación interpuestos por el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** y la empresa **PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA - PETRODECOL S.A** contra la sentencia de 11 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

**SEGUNDO: ADMITIR** en el efecto devolutivo los recursos de apelación interpuestos por el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA** y la empresa **PETRÓLEOS Y DERIVADOS DE COLOMBIA - PETRODECOL S.A** contra la sentencia de 11 de junio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al Tribunal Administrativo de Nariño y **SOLICITAR** a dicha Corporación la remisión de la totalidad del expediente, con el fin de continuar con su trámite.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
**Consejera**