TUTELA CONTRA PROVIDENCIA QUE SE ABSTUVO DE DECIDIR RECURSO DE QUEJA POR FALTA DE COMPETENCIA FUNCIONAL / ACCIÓN DE GRUPO / REPARACIÓN DE DAÑOS CAUSADOS A UN GRUPO / CONFIGURACIÓN DE DEFECTO SUSTANTIVO - Desconocimiento de normas previstas en la Ley 1437 de 2011 / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / LEY POSTERIOR PREVALECE SOBRE LEY ANTERIOR

[C]orresponde a la Sala decidir si la providencia del 10 de octubre de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, incurrió en defecto sustantivo, por desconocimiento de las reglas de competencia fijadas en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011 y 28 [numeral 10] del Código General del Proceso. (…) [E]xisten dos normas que regulan la misma materia [competencia para conocer en primera instancia las demandas de acción de grupo] y para efectos de determinar cuál es la ley aplicable, debe acudirse al artículo 2 de la Ley 153 de 1887, que señala que la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. Por consiguiente, en las acciones de grupo promovidas en vigencia de la Ley 1437 de 2011, deben aplicarse las normas de competencia allí previstas. (…) Mediante providencia del 10 de octubre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, declaró la falta de competencia funcional para resolver el recurso de queja interpuesto contra el auto del 12 de enero de 2018, pues, a su juicio, la primera instancia del proceso de acción de grupo correspondía a los jueces administrativos de Sincelejo y no al Tribunal Administrativo de Sucre. (…) [L]a Sala encuentra que, en la providencia del 10 de octubre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, incurrió en defecto sustantivo, por falta de aplicación del artículo 152 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011. Dicha norma debía ser tenida en cuenta en el estudio realizado en la providencia cuestionada, pues (…) modifica las normas de competencia previstas en la Ley 472 de 1998, en lo referente a las acciones de grupo a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, no puede perderse de vista que la demanda fue interpuesta en vigencia de la Ley 1437 de 2011, esto es, con posterioridad al 2 de julio de 2012. Incluso, la decisión cuestionada va en contravía de las decisiones adoptadas por el propio Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que (…) en otros casos sí ha aplicado las normas de competencia previstas en el artículo 152 [numeral 16]. Queda resuelto, entonces, el problema jurídico: la providencia del 10 de octubre de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sí incurrió en defecto sustantivo, por desconocimiento de las reglas de competencia fijadas en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 152 NUMERAL 16 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 155 NUMERAL 10 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 28 NUMERAL 10 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 50 / LEY 472 DE 1998 - ARTÍCULO 51

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03274-01(AC)

Actor: OLEODUCTO CENTRAL S.A. – OCENSA

Demandado: CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

La Sala decide las impugnaciones interpuestas por Ecopetrol y Oleoducto Central S.A. (en adelante Ocensa) contra la sentencia del 30 de octubre de 2019, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, que declaró improcedente la tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, la sociedad Ocensa pidió la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, que estimó vulnerados por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, y por el Tribunal Administrativo de Sucre. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

> Tercera.- Revocar las providencias de fechas 10 de octubre de 2018 y 18 de enero de 2019, proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado.
>
> Cuarta.- Revocar la providencia del 10 de julio de 2019 proferida por el Tribunal de Sucre.
>
> Quinta.- Declarar que el juez competente para el conocimiento de la Acción de Grupo es el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[1].

2. Hechos

Para entender de mejor manera las razones que motivaron la interposición de la acción de tutela, la Sala se referirá a los antecedentes del proceso de acción de grupo N°. 70001-23-33-000-2014-00234-01, así como al de acción de tutela N°. 11001-03-15-000-2017-03247-01.

2.1. Del proceso de acción de grupo (Radicado 70001-23-33-000-2014-00234-01)

2.1.1. El 19 de septiembre de 2014, el señor Jhon Jairo Rendón Gómez y otros interpusieron acción de grupo contra el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Oleoducto Central S.A., Ecopetrol S.A., Finosca S.A.S. y Petro Inversiones Ltda., con el fin de obtener el resarcimiento de los perjuicios de los derrames de petróleo ocurridos el 20 de julio de 2014 y el 21 de agosto de 2014.

2.1.2. El Juzgado Cuarto Administrativo de Sincelejo, mediante providencia del 11 de septiembre de 2014, envió el proceso de acción de grupo al Tribunal Administrativo de Sucre, pues consideró que era la autoridad competente para decidirlo en primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 152 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011.

2.1.3. Por auto del 14 de octubre de 2014, el Tribunal Administrativo de Sucre avocó conocimiento de la acción de grupo.

---

[1] Folios 14 del expediente de tutela.

2.1.4. Mediante providencia del 14 de junio de 2017, el Tribunal Administrativo de Sucre, entre otras cosas, denegó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de la sociedad Finosca S.A.S. y se abstuvo de decretar ciertas pruebas solicitadas por dicha sociedad.

2.1.5. La sociedad Finosca S.A.S. interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la providencia del 14 de junio de 2017.

2.1.6. Por auto del 12 de enero de 2018, el Tribunal Administrativo de Sucre decidió no reponer la providencia del 14 de junio de 2017 y negó el recurso de apelación, por improcedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011.

2.1.7. La sociedad Finosca S.A.S. presentó recurso de reposición y en subsidio queja contra la decisión de negar la apelación.

2.1.8. Mediante providencia de ponente del 10 de octubre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, declaró la falta de competencia funcional para resolver el recurso de queja interpuesto contra el auto del 12 de enero de 2018, pues, a su juicio, la primera instancia del proceso de acción de grupo correspondía a los jueces administrativos de Sincelejo y no al Tribunal Administrativo de Sucre. Asimismo, ordenó enviar el expediente al Tribunal Administrativo de Sucre para que «*proceda a subsanar el yerro procesal advertido y envíe el asunto a los juzgados administrativos del circuito de Sincelejo, con el fin de que se efectúe el reparto del mismo y uno de ellos lo conozca*»[2].

2.1.9. La sociedad Finosca S.A.S. solicitó la adición de la providencia del 10 de octubre de 2018, en el sentido de resolver de fondo el recurso de queja.

2.1.10. Por auto del 18 de enero de 2019, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, denegó la solicitud de adición.

2.1.11. Mediante providencia del 9 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Sucre dispuso lo siguiente: (i) cumplir lo ordenado en la providencia del 10 de octubre de 2018; (ii) acumular los procesos 11001-33-42-052-2016-00717-00 y 70001-23-33-000-2014-00234-00, de conformidad con la sentencia de tutela del 13 de junio de 2019; (iii) enviar los procesos acumulados a los juzgados administrativos de Sincelejo, para el respectivo reparto, e (iv) informar al juez de tutela sobre dichas determinaciones.

2.2. Del proceso de tutela (Radicado 11001-03-15-000-2017-03247-01)

2.2.1. La sociedad Oleoducto Central S.A. interpuso tutela contra las providencias del 17 de julio y del 29 de septiembre de 2017, dictadas por el Tribunal Administrativo de Sucre, que denegaron la acumulación de los procesos de acción de grupo con radicados 11001-33-42-052-2016-00717-00[3] y 70001-23-33-000-2014-00234-00[4].

2.2.2. Por sentencia del 24 de abril de 2019, la Sección Cuarta del Consejo de Estado[5] denegó la tutela, pues consideró que la decisión de denegar la acumulación fue debidamente sustentada.

---

[2] Folio 73 ibidem.
[3] Tramitado por el Juzgado 52 Administrativo de Bogotá.
[4] Tramitado por el Tribunal Administrativo de Sucre.
[5] La Sala estuvo integrada por los magistrados Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Milton Chaves García y Stella Jeannette Carvajal Basto. El magistrado sustanciador del proceso de tutela de la referencia no intervino, por encontrarse ausente con excusa.

2.2.3. Ocensa impugnó esa decisión y la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia del 13 de junio de 2019, la revocó y, en su lugar dispuso lo siguiente: (i) dejar sin efecto las providencias del 17 de julio y del 29 de septiembre de 2017; (ii) ordenar al Tribunal Administrativo de Sucre que «*adopte las medidas necesarias para la correcta integración del grupo y para evitar la coexistencia de las dos acciones*»[6], y (iii) ordenar la Juzgado 52 Administrativo de Bogotá que remita el expediente 11001-33-42-052-2016-00717-00 al Tribunal Administrativo de Sucre, «*para que se corrija la irregularidad que se presenta en el trámite simultáneo de las dos acciones de grupo*»[7].

3. Argumentos de la acción de tutela

3.1. Preliminarmente, la parte actora explicó que la tutela cumple los requisitos generales de procedibilidad, por lo siguiente: (i) que existe relevancia constitucional, por estar en discusión la competencia para resolver acciones de grupo; (ii) que las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019 no son susceptibles de recursos, de conformidad con el artículo 318 del Código General del Proceso; (iii) que hay inmediatez, puesto que la tutela fue interpuesta en los seis meses siguientes a la ejecutoria del auto del 18 de enero de 2019 y a la expedición del auto del 10 de julio del mismo año; (iv) que fueron identificados los errores cometidos en las providencias cuestionadas, y (v) que no se cuestionan sentencias de tutela.

3.2. En cuanto al fondo del asunto, la sociedad demandante alegó lo siguiente:

3.2.1. Que las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019 incurrieron en **defecto sustantivo**, por indebida aplicación del artículo 51 de la Ley 472 de 1998. Que esa norma fue derogada de manera tácita por los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011, que regularon de manera concreta la competencia para decidir procesos de acción de grupo. Que, de hecho, el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 indicó que se entendían derogadas todas las normas contrarias a dicha ley.

3.2.1.1. Que, además, la Ley 1437 de 2011 es una norma posterior y prevalente a la Ley 472 de 1998, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 153 de 1887.

3.2.1.2. Que también fue desconocido el artículo 28 [numeral 10] del Código General del Proceso, que señala que los procesos contenciosos contra entidades territoriales los conocerá de manera privativa el juez del domicilio de la respectiva entidad. Que la competencia para decidir la acción de grupo es del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, toda vez que los demandados están domiciliados en Bogotá. Que, si en gracia de discusión, se acepta que la competencia es de los jueces administrativos, el proceso deberá remitirse a los jueces administrativos de Bogotá.

3.2.2. Que los autos del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019 **desconocieron la sentencia de tutela del 13 de junio de 2019**[8], que ordenó al Tribunal Administrativo de Sucre adoptar las medidas necesarias para la correcta integración del grupo y para evitar la coexistencia de dos procesos. Que dicha sentencia de tutela «*reconoció la competencia del Tribunal de Sucre para conocer de la Acción de Grupo, tanto fue así que le ordenó a dicha entidad judicial adoptar una*

[6] Folio 117 y 118 del expediente.
[7] Folio 118 ibidem.
[8] Expediente 11001-03-15-000-2017-03247-01.

decisión en la que se adoptaran las medidas necesarias para la correcta integración del grupo y evitar la coexistencia de dos acciones de grupo o más»[9].

3.2.3. Que las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019 también **vulneraron el principio de cosa juzgada**, por cuanto, por auto del 11 de septiembre de 2014, el Juzgado Cuarto Administrativo de Sincelejo decidió que la competencia era del Tribunal Administrativo de Sucre. Que, siendo así, es evidente que las providencias cuestionadas procedieron contra la cosa juzgada fijada frente al tema de la competencia para decidir en primera instancia el proceso de acción de grupo.

4. Intervenciones en primera instancia

4.1. El **Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A**, por conducto del magistrado ponente de las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019 manifestó que la tutela no está llamada a prosperar, toda vez que las decisiones atacadas están sustentadas en la interpretación razonable de las normas que regulan la competencia para decidir acciones de grupo. Que la tutela no procede frente al mero desacuerdo.

4.2. **Ecopetrol S.A.** pidió que se accediera a las pretensiones de la demanda de tutela, por cuanto, en su criterio, es cierto que el tribunal demandado desconoció las normas vigentes de competencia en temas de acción de grupo. Que es cierto que, según el artículo 152 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011, la competencia para decidir la acción de grupo es del Tribunal Administrativo de Sucre, porque la parte demandada está conformada por entidades públicas del orden nacional, como el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y Ecopetrol S.A.

4.2.1. Que, en todo caso, no es acertada la interpretación dada por la sociedad actora frente a la competencia territorial, pues el artículo 51 de la Ley 472 de 1992 señala que esa competencia corresponde al juez del lugar de ocurrencia de los hechos o al domicilio del demandante, según lo decida éste. Que esa norma tiene plena vigencia, por cuanto no ha sido derogada o modificada.

4.3. El **Ministerio de Minas y Energía** también pidió que se conceda el amparo y que se ordene al Tribunal Administrativo de Sucre que conozca del proceso de acción de grupo. En síntesis, dijo que la competencia está definida claramente en el artículo 152 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011. Que esa norma es aplicable, puesto que entró en vigencia el 2 de julio de 2012.

4.4. La **Agencia Nacional de Hidrocarburos**, la sociedad **Finosca S.A.S.** y la sociedad **Petro Inversiones Ltda.** no intervinieron, pese a que fueron notificadas de la admisión de la demanda de tutela.

5. Sentencia impugnada

5.1. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, mediante sentencia del 30 de octubre de 2019, declaró improcedente la tutela, toda vez que no se trata de un mecanismo para interferir en las decisiones que los jueces adoptan como directores de los procesos a su cargo. Que asumir lo contrario derivaría en el desconocimiento de los principios de autonomía e independencia judicial. Que, en todo caso, debe tenerse en cuenta que el juez puede revisar su competencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

---

[9] Folios 10 y 11 del expediente de tutela.

6. Impugnación

6.1. La sociedad **Oleoducto Central S.A.** impugnó la sentencia del 30 de octubre de 2019, pues, a su juicio, la tutela sí es procedente. Que, en efecto, en sentencia T-125 de 2010, la Corte Constitucional señaló que la tutela procede frente a decisiones adoptadas en procesos judiciales en trámite.

6.1.1. Que, por lo demás, se evidenció el error cometido por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, al declarar que la competencia para resolver la acción de grupo era de los juzgados administrativos de Sincelejo.

6.1.2. Que es necesaria una decisión de fondo, por la importancia que tiene el definir la competencia para tramitar y decidir acciones de grupo.

6.2. **Ecopetrol** también impugnó y para ese fin reiteró los argumentos expuestos en la intervención de primera instancia y manifestó que al interior del proceso de acción popular no existe mecanismo para procurar que el juez revise nuevamente el tema de la competencia.

7. Trámite de segunda instancia

7.1. El 6 de febrero de 2020, el Despacho Sustanciador registró proyecto de sentencia.

7.2. El 2 de marzo de 2020, los magistrados Stella Jeannette Carvajal Basto y Milton Chaves García manifestaron impedimento para conocer el asunto, con fundamento en la causal del artículo 56-6 del CPP[10], que alude a que el juez hubiera conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior.

7.3. Por auto del 9 de marzo de 2020, el Despacho Sustanciador declaró fundado el impedimento manifestado y dispuso el sorteo de 2 conjueces para integrar la sala de decisión que resolvería la segunda instancia del asunto de la referencia.

7.4. El sorteo de conjueces fue realizado el 7 de mayo de 2020 y resultaron designadas las doctoras Lucy Cruz de Quiñones y Elizabeth Whittingham García. Mediante oficios del 15 de mayo de 2020 fue comunicada la designación a las conjueces.

7.5. El 2 de junio de 2020, la conjuez Lucy Cruz de Quiñones manifestó impedimento para conocer del proceso de la referencia, con fundamento en el artículo 130-4 del CGP, por oficiar como apoderada de la sociedad actora en varios procesos judiciales.

7.6. Por auto del 8 de junio de 2020, el Despacho Sustanciador declaró fundado el impedimento manifestado por la conjuez Lucy Cruz de Quiñones y dispuso el sorteo de nuevo conjuez.

7.7. El 16 de junio de 2020, fue realizado el sorteo de conjuez y resultó designado el doctor Efraín Gómez Cardona. La designación fue comunicada mediante oficio del 25 de junio de 2020.

8. Intervenciones en segunda instancia

---

[10] 6. Que el funcionario haya dictado la providencia de cuya revisión se trata, o hubiere participado dentro del proceso, o sea cónyuge o compañero o compañera permanente o pariente dentro del cuarto grado de consaguinidad o civil, o segundo de afinidad, del funcionario que dictó la providencia a revisar.

8.1. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** pidió que se revocara la sentencia del 30 de octubre de 2019 y que, en su lugar, se concediera el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y se dejaran sin efecto las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 9 de julio de 2019, proferidas por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, y por el Tribunal Administrativo de Sucre, respectivamente.

8.1.1. En primer término, explicó que la intervención de esa Agencia se sustenta en el artículo 610 del Código General del Proceso, que la faculta para actuar en los procesos judiciales que se tramiten en cualquier jurisdicción, en cualquier etapa y en los que sea parte una entidad pública.

8.1.2. En cuando a los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Agencia sostuvo que el asunto tiene relevancia constitucional, pues se evidencia el desconocimiento de las normas de competencia aplicables, concretamente el artículo 151 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011. Que no existe otro mecanismo de defensa y que la Corte Constitucional ha aceptado que la tutela sí procede frente a decisiones adoptadas en procesos judiciales en curso. Que no es procedente esperar a que se surta el trámite de la acción de grupo, por cuanto la falta de competencia funcional es improrrogable, insaneable y deriva en un perjuicio irremediable. Que la tutela fue interpuesta en un término razonable. Que la irregularidad identificada tiene un efecto directo en la decisión.

8.1.3. Respecto del fondo del asunto, la Agencia adujo que las providencias cuestionadas incurrieron en defecto sustantivo, por desconocimiento del artículo 151 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011, que señala que los procesos de acción de grupo promovidos contra autoridades del orden nacional deben ser decididos por los tribunales administrativos en primera instancia. Que la demanda de acción de grupo fue promovida contra dos autoridades del orden nacional, esto es, el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Hidrocarburos.
8.1.4. Por último, sostuvo que no era procedente aplicar el artículo 51 de la Ley 472 de 1998, toda vez que fue derogado tácitamente por el artículo 151 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011. Que, de hecho, así lo reconoció la Sección Tercera del Consejo de Estado, en auto del 10 de febrero de 2016[11].

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela contra providencias judiciales

1.1. A partir del año 2012[12], la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. De hecho, en la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014[13], se precisó que la acción de tutela, incluso, es procedente para cuestionar providencias judiciales dictadas por el Consejo de Estado, pues, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, ese mecanismo puede ejercerse contra cualquier autoridad pública.

1.2. Para tal efecto, el juez de tutela debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales (procesales o de procedibilidad) que fijó la Corte Constitucional, en la sentencia C-590 de 2005. Esto es, la relevancia constitucional, el agotamiento de los medios ordinarios de defensa, la inmediatez y que no se esté cuestionando una sentencia de tutela.

---

[11] Expediente 2015-00934.
[12] Ver sentencia del 31 de julio de 2012.
[13] Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

1.3. Una vez la acción de tutela supere el estudio de las causales procesales, el juez puede conceder la protección, siempre que advierta la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo, que miran más hacia la prosperidad de la tutela: **(i)** defecto sustantivo, **(ii)** defecto fáctico, **(iii)** defecto procedimental absoluto, **(iv)** defecto orgánico, **(v)** error inducido, **(vi)** decisión sin motivación, **(vii)** desconocimiento del precedente y **(viii)** violación directa de la Constitución.

1.4. Las causales específicas que ha decantado la Corte Constitucional (y que han venido aplicando la mayoría de las autoridades judiciales) buscan que la tutela no se convierta en una instancia adicional para que las partes reabran discusiones jurídicas que son propias de los procesos ordinarios o expongan los argumentos que, por negligencia o decisión propia, dejaron de proponer oportunamente.

1.5. Ahora, tratándose de tutela contra providencias judiciales proferidas por el Consejo de Estado o por la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercen funciones de órganos de cierre en las respectivas jurisdicciones, la Corte Constitucional ha establecido un requisito adicional, consistente en «*la configuración de una anomalía de tal entidad que exija la imperiosa intervención del juez constitucional*»[14].

2. Problema jurídico preliminar. Sobre la procedencia de la acción de tutela

2.1. En los términos planteados en la impugnación y en la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de manera preliminar, la Sala deberá decidir si el *a quo* acertó al declarar improcedente la acción de tutela.

2.2. Previo a resolver, conviene precisar que la parte actora cuestiona las providencias i) del 10 de octubre de 2018, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que declaró que la primera instancia del proceso de acción de grupo promovido por Jhon Jairo Rendón Gómez y otros debía conocerla los juzgados administrativos de Sincelejo (reparto), y ii) del 18 de enero de 2019, que denegó la solicitud de adición de la providencia del 10 de octubre de 2018. A juicio de la parte actora, esa decisión desconoce las reglas de competencia fijadas en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011 y 28 [numeral 10] del Código General del Proceso y que, por ende, la primera instancia debía decidirla el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2.3 También cuestiona la providencia del 9 de julio de 2019, dictada por el Tribunal Administrativo de Sucre. Sin embargo, la Sala anticipa que la acción de tutela es improcedente contra ese auto, toda vez que no contiene una decisión de fondo sobre el tema que suscita la demanda de tutela, esto es, la competencia para decidir en primera instancia el proceso de acción de grupo. La aludida providencia se limita a cumplir la decisión que sobre el tema de la competencia adoptó el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en providencia del 10 de octubre de 2018. Al respecto, el auto indica lo siguiente[15]:

> […] indistintamente del criterio que tenga este Despacho sobre el tema, especialmente en aplicación del art. 152.16 del CPACA, que afecta el contenido de la Ley 472 de 1998, lo cierto es que el mismo debe ceder ante la postura de la Alta Corporación, quien de manera directa señala que en el presente asunto, este Tribunal no tiene competencia funcional para conocerlo.
>
> Por tal razón, al no tener competencia para conocer del proceso, no puede este Despacho tomar determinación frente a la orden de amparo a que atrás se hizo alusión y se limitará solamente, a disponer la remisión del expediente del presente asunto […].

---

[14] SU-573 de 2017.
[15] Folios 80 y 81 del expediente de tutela.

2.3.1. Como se ve la providencia del 9 de julio de 2019 no define una situación jurídica diferente de la que ya fuera resuelta por el auto del 10 de octubre de 2018. Luego, se insiste, no es posible hacer ningún análisis al respecto, habida cuenta de que no se trata de una decisión que cuente con un estudio de fondo del que se puede derivar alguno de los defectos específicos que podrían dar lugar a la prosperidad de la tutela.

2.4. Por lo tanto, la Sala analizará si se cumplen o no los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias del 10 de octubre de 2018 y del 18 de enero de 2019. Veamos.

2.4.1. **Sobre la relevancia constitucional.** La Sala estima que la tutela cumple el requisito de relevancia constitucional, pues la discusión que aquí se propone podría afectar una garantía propia del debido proceso, esto es, el juez natural.

2.4.1.1. Como se sabe, el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, es una garantía para equilibrar la relación autoridad - libertad, relación que surge entre el Estado y los asociados, y está prevista en favor de las partes y de los terceros interesados en una actuación administrativa o judicial.

2.4.1.2. Según dicha norma, el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos: (i) el derecho al juez natural o funcionario competente; (ii) el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa, y (iii) las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada, el derecho a impugnar la decisión y la garantía de *non bis in ídem*.

2.4.1.3. En este caso, la parte actora alega que se está desconociendo la garantía del juez natural, en la medida en que, a su juicio, el competente para decidir la primera instancia del proceso de acción de grupo promovido por Jhon Jairo Rendón Gómez y otros contra el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, Oleoducto Central S.A., Ecopetrol S.A., Finosca S.A.S. y Petro Inversiones Ltda., es un Tribunal Administrativo, mas no un Juzgado Administrativo. La discusión, entonces, atañe, precisamente, a la garantía de juez natural, que la parte actora estima desconocida y, por ende, a juicio de la Sala, adquiere relevancia constitucional, en cuanto se trata de una de las garantías más importantes del derecho fundamental al debido proceso.

2.4.2. **Sobre el requisito de subsidiariedad.** Como se sabe, al estudiar el requisito de subsidiariedad en materia de tutela contra providencia judicial, pueden ocurrir dos escenarios: que el proceso haya concluido o que el proceso judicial se encuentre en curso, como ocurre en este caso. En principio, si el proceso se encuentra en curso, la intervención del juez de tutela está vedada, por virtud del principio de subsidiariedad, que señala que la tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo a los legalmente establecidos.

2.4.2.1. No obstante, en sentencia T-113 de 2013, la Corte Constitucional señaló que «*si el proceso se encuentra en curso la intervención del juez constitucional está en principio vedada, pues como se sabe la acción de tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo* ***pero puede resultar necesaria para evitar un perjuicio irremediable que comprometa la vulneración de derechos fundamentales***». Asimismo, en sentencia T-126 de 2019, la Corte indicó que «*no es dable la*

intromisión de la jurisdicción constitucional en la órbita propia de la justicia ordinaria sino cuando se presentan unas especialísimas circunstancias que hacen procedente el amparo».

2.4.2.2. A juicio de la Sala, en el *sub lite*, existen circunstancias especialísimas que justifican la intervención del juez de tutela. La decisión cuestionada resulta definitiva en cuanto al juez competente para conocer del caso, toda vez que no es susceptible de recursos y fue dictada por un tribunal de cierre. Además, como se explicará más adelante, la Sala advierte un evidente desconocimiento de la norma de competencia que regula los procesos de acción de grupo promovidos contra autoridades del orden nacional.

2.4.2.3. La Sala también estima que se evidencia un perjuicio irremediable en el hecho de tramitar un proceso judicial con desconocimiento de las normas de competencia aplicables. El interés es evitar que los usuarios de la administración de justicia soporten el trámite de procesos judiciales con vicios frente a la garantía de juez competente.

2.4.2.4. Siendo así, la Sala también tiene por cumplido el requisito de subsidiariedad.

2.4.3. **Sobre la inmediatez.** La tutela fue interpuesta en un término razonable. La parte actora pidió la adición de la providencia del 10 de octubre de 2018 y dicha solicitud fue resuelta mediante auto del 18 de enero de 2019, en el sentido de denegarla. Debe precisarse que, de conformidad con el artículo 302 del Código General del Proceso, las providencias objeto de solicitud de adición solo quedan ejecutoriadas una vez resuelta dicha solicitud. Como la providencia que decidió la solicitud de adición fue notificada por estado del 5 de febrero de 2019 y la demanda de tutela fue radicada el 15 de julio de 2019, esto es, en los 6 meses aceptados como término prudencial para interponer tutela contra providencias judiciales.

2.4.3.1. La Sala Plena de esta Corporación estableció que seis meses, contados a partir de la notificación de la providencia judicial cuestionada, es un término razonable para ejercer la acción de tutela, en consideración a «*la naturaleza del acto jurisdiccional, los plazos previstos en la ley para la interposición de los recursos ordinarios y extraordinarios contra las mismas, el derecho a la tutela judicial efectiva y la necesidad de que las situaciones jurídicas resueltas logren certeza y estabilidad*»[16].

2.4.4. Por lo demás, la demanda de tutela no está dirigida a cuestionar sentencias de tutela y fue debidamente identificado el defecto especifico en el que supuestamente incurrió la providencia del 10 de octubre de 2018.

2.5. En estas condiciones, queda resuelto el primer problema jurídico: la solicitud de amparo frente a la providencia del 10 de octubre de 2018, proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que declaró que la primera instancia del proceso de acción de grupo promovido por Jhon Jairo Rendón Gómez y otros debía conocerla los juzgados administrativos de Sincelejo (reparto), sí cumple los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales y, por lo tanto, la Sala resolverá el fondo del asunto.

3. Planteamiento y solución del problema jurídico de fondo

3.1. De acuerdo con lo alegado por la parte actora, corresponde a la Sala decidir si la providencia del 10 de octubre de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, incurrió en defecto sustantivo, por desconocimiento de las

[16] Sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014.

reglas de competencia fijadas en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011 y 28 [numeral 10] del Código General del Proceso.

3.2. Para efecto de resolver dicho problema jurídico, la Sala se referirá a la competencia para conocer demandas de acción de grupo contra entidades del orden nacional y, luego, analizará el caso concreto.

4. De la competencia para conocer demandas de acción de grupo contra entidades del orden nacional, en vigencia de la Ley 1437 de 2011

4.1. El artículo 50 de la Ley 472 de 1998 señala que «*la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas*». Esa misma norma indica que «*la jurisdicción civil ordinaria conocerá de los demás procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo*».

4.2. Seguidamente, el artículo 51 ibidem prevé que de «*las acciones de grupo conocerá en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal del Distrito Judicial al que pertenezca el juez de primera instancia*». Asimismo, indica que «*será competente el juez de lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de éste. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda*».

4.2.1. Como se ve, para efecto de la competencia para conocer las acciones de grupo, la Ley 472 de 1998 señala dos factores: (i) el funcional, que señala que deben conocerlas en primera instancia los juzgados administrativos o civiles de circuito y, en segunda, los tribunales administrativo o superiores, según sea el caso, y (ii) el territorial, que radica competencia en el juez del lugar que ocurrieron los hechos o el del domicilio del demandado o demandante, a elección de este último.

4.3. La Ley 1437 de 2011, que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, modificó las reglas competencia de las acciones de grupo a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En lo que interesa, el artículo 152 [numeral 16] señaló que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos «*relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas*».

4.4. Asimismo, el artículo 155 [numeral 10] indicó que los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los asuntos «*relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas*».

4.5. En resumen, en los términos de la Ley 1437 de 2011, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de las acciones de grupo promovidas contra las autoridades del orden nacional y que los juzgados administrativos conocen en primera instancia las acciones de grupo interpuestas contra autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local.

4.6. Al respecto, el propio Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en providencia del 10 de febrero de 2016[17], explicó lo siguiente:

> Como viene de verse, existen dos normas en colisión que regulan la misma materia, lo que impone, para efectos de determinar cuál es la ley aplicable a las demandas instauradas con ocasión de un perjuicio irrogado a un grupo, traer a colación el principio según el cual la ley posterior prevalece sobre la ley anterior, consagrado en el artículo el artículo 2º de la Ley 153 de 1887.
>
> De conformidad con lo dicho, si bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998.
>
> Cabe resaltar que, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce de diversidad de asuntos asignados en leyes especiales, con procedimientos y trámites particulares, por lo que, si la intención del legislador para la Ley 1437 de 2011 era regular de manera integral y orgánica la materia contencioso administrativa, dicho propósito debió ser explícito y señalar sin ambages —inclusive sin guardar silencio— que se trataba de una legislación absoluta e integral que dejaba sin vigencia las acciones, competencias, procesos, procedimientos y recursos contenidos en leyes especiales.

4.7. Como se ve, existen dos normas que regulan la misma materia [competencia para conocer en primera instancia las demandas de acción de grupo] y para efectos de determinar cuál es la ley aplicable, debe acudirse al artículo 2 de la Ley 153 de 1887, que señala que la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. Por consiguiente, en las acciones de grupo promovidas en vigencia de la Ley 1437 de 2011, deben aplicarse las normas de competencia allí previstas.

5. Del defecto sustantivo en el caso concreto

5.1. Mediante providencia del 10 de octubre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, declaró la falta de competencia funcional para resolver el recurso de queja interpuesto contra el auto del 12 de enero de 2018, pues, a su juicio, la primera instancia del proceso de acción de grupo correspondía a los jueces administrativos de Sincelejo y no al Tribunal Administrativo de Sucre. Asimismo, ordenó enviar el expediente al Tribunal Administrativo de Sucre para que «*proceda a subsanar el yerro procesal advertido y envíe el asunto a los juzgados administrativos del circuito de Sincelejo, con el fin de que se efectúe el reparto del mismo y uno de ellos lo conozca*»[18].

5.2. La providencia cuestionada empezó por señalar que el asunto se regía por lo previsto en Ley 472 de 1998, por tratarse del marco normativo especial que regula los principios, las reglas, los conceptos y los procedimientos propios de las acciones populares y de grupo.

5.3. Luego de citar el artículo 51 de la Ley 472 de 1998, que regula la competencia de los jueces para conocer de las acciones de grupo, la providencia cuestionada explicó que las acciones de grupo promovidas contra entidades públicas y personas privadas que desempeñen funciones administrativas son de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese sentido, dijo que «*como en este caso el demandante pretende que se declaren responsables y se condenen, entre otras entidades, a una del orden nacional (Ministerio de Minas y Energía) y a una unidad*

[17] Expediente 05001-23-33-000-2015-00934-01(AG).
[18] Folio 73 ibidem.

administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía (Agencia Nacional de Hidrocarburos), a pagar la indemnización de los perjuicios causados por sus actividades, es claro que le corresponde resolver la controversia a esta jurisdicción».

5.4. Además, la autoridad judicial demandada señaló que el asunto debía conocerlo en primera instancia los jueces administrativos, pues ya habían entrado en funcionamiento cuando fue interpuesta la demanda de acción de grupo. Textualmente, dijo: «*teniendo en cuenta que la demanda que originó el proceso de la referencia fue presentada el 19 de septiembre de 2014, fecha para la cual los juzgados administrativos ya se encontraban activos, dable es concluir que la competencia para conocer de esta litis le corresponde a estos últimos y no a los tribunales administrativos, como erróneamente lo asumió el a-quo*».

5.5. Para reforzar esa conclusión, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, citó una providencia de ponente del 15 de agosto de 2018[19], que, en resumen, decidió sobre la competencia para conocer en primera instancia de un proceso de acción de grupo promovido contra la sociedad Centrales de Energía de Nariño S.A. E.S.P.[20]. En esa oportunidad, se decidió que, en primera instancia, el conocimiento correspondía los juzgados administrativos del circuito de Pasto.

5.6. En ese contexto, la autoridad judicial demandada concluyó lo siguiente: «*Pues bien, siguiendo el derrotero jurisprudencial acabado de citar y trascribir, el Despacho declarará la falta de competencia funcional para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto del 12 de enero de 2018, proferido por el Tribunal Administrativo de Sucre, Sala Primera de Decisión Oral y ordenará remitir a esta última autoridad judicial las copias de las actuaciones que fueron allegadas con dicho recurso, así como la de la presente providencia, para que las agregue al expediente original y, en consecuencia, proceda a subsanar el yerro procesal advertido y envíe el asunto a los juzgados administrativos del circuito de Sincelejo, con el fin de que se efectúe el reparto del mismo y uno de ellos lo conozca*».

5.7. A partir de lo anterior, la Sala encuentra que, en la providencia del 10 de octubre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, incurrió en defecto sustantivo, por falta de aplicación del artículo 152 [numeral 16] de la Ley 1437 de 2011.

5.7.1. Dicha norma debía ser tenida en cuenta en el estudio realizado en la providencia cuestionada, pues, como se explicó en el acápite anterior, modifica las normas de competencia previstas en la Ley 472 de 1998, en lo referente a las acciones de grupo a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, no puede perderse de vista que la demanda fue interpuesta en vigencia de la Ley 1437 de 2011, esto es, con posterioridad al 2 de julio de 2012.

5.7.2. Incluso, la decisión cuestionada va en contravía de las decisiones adoptadas por el propio Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, que, como se dijo, en otros casos sí ha aplicado las normas de competencia previstas en el artículo 152 [numeral 16].

5.8. Queda resuelto, entonces, el problema jurídico: la providencia del 10 de octubre de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sí incurrió

---

[19] Expediente 52001-23-33-000-2017-00523-01(AG). Conviene precisar que la providencia citada es de ponente y que fue dictada por el mismo ponente de la providencia cuestionada.
[20] Sociedad de economía mixta, perteneciente al régimen de las empresas industriales y comerciales que integran el sector descentralizado por servicios, como lo consagra el artículo 38, numeral 2, de la ley 489 de 1988.

en defecto sustantivo, por desconocimiento de las reglas de competencia fijadas en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011.

5.9. Siendo así, la Sala estima procedente revocar la providencia impugnada y, en su lugar, amparar el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad Ocensa S.A. En consecuencia, se dejará sin efecto la providencia del 10 de octubre de 2018 y se ordenará al Despacho Sustanciador (integrante del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A) del proceso de acción de grupo con radicado 70001-23-33-000-2014-00234-01, que, en el término de 20 días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dicte decisión de reemplazo, en la que, al decidir el recurso de queja, tenga en cuenta lo previsto en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011.

5.9.1. Debe decirse que el efecto de la decisión de reemplazo debe ser determinado por la propia autoridad judicial demanda, en calidad de juez natural y director del proceso de acción de grupo. Como se vio, la orden de tutela se limita a la providencia del 10 de octubre de 2018 y, por ende, la Sala no adoptará decisiones frente a las actuaciones posteriores. Será el juez natural del asunto el que, una vez corregido el defecto, adopte las decisiones que estime necesarias para que el proceso de acción de grupo continúe.

5.9.2. Lo dicho encuentra sustento en lo previsto en el artículo 42 del Código General del Proceso, que, en lo que interesa, señala que el juez debe: (i) «*dirigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal*» y (ii) «*Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos*».

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

FALLA

1. Revocar la sentencia impugnada, por las razones expuestas en esta providencia. En su lugar:

2. Amparar el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad Oleoducto Central S.A. –OCENSA–.

3. Dejar sin efecto la providencia del 10 de octubre de 2018, dictada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, en el proceso de acción de grupo promovido por Jhon Jairo Rendón Gómez y otros, expediente 70001-23-33-000-2014-00234-01.

4. Ordenar a la autoridad judicial demandada que, en el término de 20 días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, dicte decisión de reemplazo, en la que deberá tener en cuenta lo previsto en los artículos 152 [numeral 16] y 155 [numeral 10] de la Ley 1437 de 2011.

5. Notificar la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

6. Publicar la presente sentencia en la página web del Consejo de Estado.

7. Enviar el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
EFRAÍN GÓMEZ CARDONA
Conjuez

(Firmado electrónicamente)
ELIZABETH WHITTINGHAM GARCÍA
Conjuez