



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil dieciocho (2019)

Radicación número: 25000-23-27-000-2010-02540-01

Actor: FELIPE ZULETA LLERAS

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y OTROS

Asunto: Acción Popular – Auto

Deciden los demás integrantes de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo los recursos de súplica interpuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Zona Franca de Occidente S.A.S. contra el auto de 29 de agosto de 2018, por medio del cual la Consejera Ponente (E) dispuso tener como interviniente adhesivo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y declarar la improcedencia de la suspensión del proceso solicitada con fundamento en el artículo 611 del C.G.P.

1. ANTECEDENTES

1.1. El 8 de julio de 2009, el ciudadano Felipe Lleras Zuleta, en ejercicio de la acción popular, demandó a la Nación – Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Comercio, Industria y Turismo; a la Comisión Intersectorial de Zonas Francas y a la Dirección Nacional de Impuestos, para obtener la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con la moralidad administrativa, los cuales consideró vulnerados con ocasión de la autorización, conformación y operación de la Zona Franca de Occidente.

1.2. En el fallo dictado el 26 de julio de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección “B” negó las pretensiones de la demanda.

1.3. La anterior providencia fue recurrida por el actor.

1.4. En el trámite de la segunda instancia, mediante memorial presentado el 28 de agosto de 2018, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifestó su interés de intervenir en el proceso y advirtió que el proceso quedaría automáticamente suspendido, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4085 de 2011 y los artículos 610 y 611 del C.G.P.

1.5. En el auto de 29 de agosto de 2018, la Consejera Ponente (E) Stella Conto Díaz del Castillo dispuso aceptar la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en calidad de interviniente adhesivo, y negar la solicitud de suspensión del proceso, dado que: **(i)** según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 “(...) *los recursos interpuestos (...) se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron (...)*”; **(ii)** las normas del C.G.P. invocadas por dicha entidad no son aplicables al trámite de la apelación debido a que el recurso objeto de estudio fue presentado antes de la vigencia de esa normatividad; **(iii)** por lo tanto, su intervención se debe regir por lo dispuesto en el artículo 52 del C.P.C.

1.6. A través del escrito presentado el 3 de septiembre de 2018, el Director General de la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** interpuso recurso de súplica contra la anterior providencia, en el cual insistió en que la intervención de dicha entidad se debe regir por lo dispuesto en los artículos 610 y 611 del C.G.P.

Al respecto, manifestó que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en auto de 25 de junio de 2014, expediente número 25000-23-36-000-2012-00395-01 (42.299) unificó su posición respecto a la aplicación en el tiempo del C.G.P. en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el sentido de que esta codificación entró a regir el 1º de enero de 2014, salvo las excepciones previstas en la norma de transición consagrada en el artículo 624 del C.G.P., que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

Luego, advirtió que en el presente caso no se presenta ninguna de las aludidas excepciones debido a que “(...) *(i) no se trata de un recurso inadmitido en los términos de la ley; (ii) no es una prueba decretada; (iii) no se trata de una*

audiencia convocada, ni de una diligencia iniciada y tampoco es un término que hubiese comenzado a correr, un incidente en curso o una notificación (...)”.

Por lo tanto, adujo que a la solicitud de la Agencia, al haberse presentado con posterioridad al 1º de enero de 2014 y al no enmarcarse dentro de ninguna de las excepciones previamente mencionadas, debió aplicársele las normas del C.G.P. y no aquéllas del C.P.C.

Posteriormente, explicó que de conformidad con el artículo 611 del C.G.P. la suspensión del proceso operó de pleno derecho, a partir del momento en el cual la Agencia radicó el escrito en el cual manifestó su intención de intervenir, lo cual indicó que ha sido reconocido por esta Corporación en diversas providencias.¹

Por último, precisó las razones por las cuales considera necesaria la intervención de la Agencia en el presente caso.

1.7. Mediante escrito presentado el 3 de septiembre de 2018, el apoderado del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** interpuso recurso de reposición contra el auto de 29 de agosto de 2018.

Alegó que el escrito de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue presentado el 28 de agosto de 2018, es decir en vigencia del C.G.P.

Consecuentemente, afirmó que la intervención de dicha entidad se debió haber tramitado en los términos del artículo 611 del C.G.P. y no del artículo 52 del C.P.C., porque la calidad con la cual la Agencia pretende actuar es diferente a la consagrada en esta última disposición.

En ese sentido, señaló que, de aceptarse la tesis acogida en la providencia recurrida, no sería posible la intervención de manera activa de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los procesos en los cuales el recurso de apelación fue incoado con antelación a la entrada en vigencia del C.G.P.

¹ El Director General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado citó las siguientes providencias: **(i)** providencia (no identificó la fecha) proferida en el proceso tramitado bajo el radicado número 52001-33-31-007-2012-00014-01 (44.159), C.P.: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; **(ii)** providencia (no identificó la fecha ni el Consejero Ponente) proferida en el proceso tramitado bajo el radicado número 76001-33-31-015-2010-00244-01; **(iii)** providencia (no identificó la fecha ni el Consejero Ponente) proferida en el proceso tramitado bajo el radicado número 19001-33-31-002-2012-00080-01; **(iv)** auto de 17 de enero de 2013, expediente número 86001-33-31-001-2011-00034-013, C.P.: Dr. Enrique Gil Botero; **(v)** auto de 17 de mayo de 2018, expediente número 52001-23-33-000-2012-00143-01 (4403-2013) (no identificó el Consejero Ponente).

Indicó que según lo dispuesto en el artículo 625 del C.G.P., al no existir norma alguna que regulara la intervención de la Agencia al momento de la presentación del recurso de apelación interpuesto contra el fallo de primera instancia, se debió haber dado aplicación a la norma especial vigente para el momento en el cual se presentó la solicitud por parte de dicha entidad, es decir el artículo 611 del C.G.P., el cual ordena que se debe suspender el proceso.

Agregó que según el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, en los aspectos no regulados por esa ley se aplicarán las normas del C.P.C. y del C.C.A., mientras no se opongan a la naturaleza de estos procesos, y que al revisar dichas codificaciones se evidencia que no contemplaban reglas sobre la intervención de la Agencia, como sí lo consigné el artículo 611 del C.G.P.

Por lo tanto, aseveró que esta última norma es aplicable al presente caso por no existir norma anterior que desarrollara esta materia y no oponerse a la naturaleza de las acciones populares.

Así mismo, reprochó que en virtud de una interpretación normativa aislada y restrictiva, atada a una ritualidad procesal, no se puede desconocer el espíritu de la norma especial, la naturaleza jurídica y el propósito para el cual fue creada la Agencia y la calidad en la que ésta interviene en los procesos, según lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, el Decreto 4085 de 2022 y los artículos 610 y 611 del C.G.P.

Por último, concluyó que la suspensión del proceso opera de manera automática, por lo que no se requiere de pronunciamiento judicial y que su aplicación resulta adecuada y procedente dado que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo avocó el conocimiento del proceso, a fin de estudiar nuevas situaciones y elementos de juicio que no fueron objeto de pronunciamiento por parte de las demandadas.

1.8. A través de escrito presentado el 4 de septiembre de 2018, el apoderado de la **Zona Franca de Occidente S.A.S.** interpuso recurso de súplica contra el auto de 29 de agosto de 2018.

Luego de explicar el tratamiento diferencial entre quienes son vinculados a un proceso por la sentencia y los terceros, a la luz del C.P.C. y del C.G.P., así como las normas que gobiernan la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica en los procesos judiciales, advirtió que dicha entidad

no puede ser considerada como un coadyuvante sino como un tercero interviniente.

Por lo tanto, adujo que la providencia incurrida adolece de las siguientes violaciones flagrantes a las normas procesales: **(i)** no reconoce el derecho de interviniente que la ley le confiere a la Agencia, pues le otorga la calidad de coadyuvante; **(ii)** deforma la calidad con la que la Agencia interviene en los procesos judiciales; **(iii)** no acata el efecto automático de la suspensión del proceso como consecuencia de la intervención de la Agencia; **(iv)** aplica una norma del C.P.C. completamente ajena e impertinente a la actuación de la Agencia.

Consecuentemente, afirmó que el auto recurrido debe ser revocado porque confundió el estatus de la intervención de la Agencia y mutiló su derecho, en lo concerniente al efecto inmediato e ineludible de la suspensión del proceso.

Luego, indicó las razones por las cuales dicha parte tiene interés jurídico para recurrir la providencia censurada.

Al respecto, manifestó que a la Zona Franca de Occidente S.A.S. le asiste un interés de que la Agencia intervenga en la prevención de un daño antijurídico que podría padecer la Nación con el grado de exposición del patrimonio público.

En especial, señaló que en el auto mediante el cual la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado avocó el conocimiento del proceso se anunció un cambio de jurisprudencia en materia de violación del derecho colectivo a la moral administrativa y de las medidas de restauración del derecho, para efectos de dar un alcance *“per se”* a la violación, lo que rompería la presunción de buena fe y constituiría un juzgamiento de la conducta sin parámetros de razón cierta, con un alto grado de discrecionalidad.

En ese contexto, evidenció las inversiones y beneficios generados por la Zona Franca de Occidente S.A.S., para indicar que esta parte tiene un interés jurídico para recurrir el auto de 29 de agosto de 2018 para que la Agencia intervenga en el proceso para prevenir el daño antijurídico que se pueda causar por los efectos derivados de la sentencia que se avisan a partir del cambio de jurisprudencia previamente anunciado.

Ante la incertidumbre creada por el auto de 29 de agosto de 2018, expuso diversas consideraciones sobre la posible afectación de los derechos e intereses de la Zona Franca de Occidente S.A.S. derivados del posible cambio jurisprudencial anunciado en esa providencia por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Posteriormente, reiteró los argumentos por los cuales la intervención de la Agencia debió haberse tramitado según lo dispuesto en el artículo 611 del C.G.P.

En especial, indicó que en virtud del artículo 627 del C.G.P., corregido por el artículo 18 del Decreto 1736 de 2012, la disposición legal que prevé su intervención entró a regir a partir del 12 de julio de 2012.

Agregó que la intención del Legislador de consagrar la aplicación inmediata de esas normas se reflejó en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 196 de 2011 Cámara / 159 Senado, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la cual se indicó que dicho proyecto tenía el objeto de “(...) *modificar **normas actuales de procedimiento** para permitir que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación, de reciente creación en la Ley 1444 de 2011 que otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, pueda cumplir de manera adecuada con las funciones para la cual fue creada (...)*”.

Por lo tanto, advirtió que el auto recurrido incurrió en vía de hecho al desconocer la calidad en la cual el Legislador previó que debe intervenir la Agencia.

Finalmente, indicó que en el presente caso se presentó un error judicial porque a pesar del efecto *ope legis* de la suspensión del proceso, como consecuencia de la intervención de la Agencia, la Consejera Ponente (E) dictó el acto recurrido sin competencia, por estar suspendida, y en desconocimiento de los artículos 610 y 611 del C.G.P.

1.9. De conformidad con el aviso No. 88 de la Secretaría General del Consejo de Estado, a partir del 5 de septiembre de 2018 empezó a correr el traslado de dos días del recurso de súplica interpuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.10. En escritos presentados el 6 de septiembre de 2018, la apoderada de la DIAN y los apoderados de la Zona Franca de Occidente S.A.S. y del

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo coadyuvaron el recurso de súplica presentado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

1.11. En memorial radicado el 7 de septiembre de 2018, el apoderado de la Zona Franca de Occidente S.A.S. solicitó correr traslado del recurso de súplica que interpuso, así como del recurso de reposición presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.12. De conformidad con el aviso No. 90 de la Secretaría General del Consejo de Estado, a partir del 11 de septiembre de 2018 empezó a correr el traslado de tres días de los demás recursos.

1.13. Al descorrer el traslado del recurso de reposición presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en escrito presentado el 12 de septiembre de 2018, el apoderado de la Zona Franca de Occidente S.A.S. advirtió su improcedencia, por lo que solicitó que éste fuera tramitado por la vía procesal correcta, según las reglas del recurso de súplica.

1.14. En el auto de 18 de septiembre de 2018, la Consejera María Elizabeth García ordenó que antes de que se resolvieran los recursos de súplica interpuestos contra la providencia de 29 de agosto de 2018, se remitiera el expediente al Despacho de la Consejera Ponente (E) para que resolviera el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.15. En el escrito de intervención presentado el 18 de septiembre de 2018 por el Agente del Ministerio Público, además de pronunciarse sobre el fondo de la controversia, frente al trámite surtido en la segunda instancia indicó coincidir con lo expresado por los recurrentes, dado que en este caso la intervención de la Agencia y la suspensión del proceso debe regirse por las normas del C.G.P.

1.16. En el auto de 12 de octubre de 2018, la Consejera Ponente (E) Marta Nubia Velásquez Rico ordenó adecuar al trámite de súplica el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

En atención a la remisión contenida en el artículo 36 de la Ley 472 de 1998,² los recursos que se interpongan contra los autos dictados en el trámite de las acciones populares se rigen por el C.P.C. Debido a que los recursos de súplica interpuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Zona Franca de Occidente S.A.S. contra el auto de 29 de agosto de 2018 fueron presentados en vigencia del C.G.P., según lo dispuesto en el artículo 332 de ese Estatuto³ corresponde a los demás integrantes de la Sala decidirlos.

2.2. Procedencia del recurso

Los recursos de súplica interpuestos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Zona Franca de Occidente S.A.S. contra el auto de 29 de agosto de 2018 son procedentes porque se dirigen contra una decisión dictada en el curso de la segunda instancia que por su naturaleza es apelable, de conformidad con los artículos 321.2 y 331 del C.G.P.⁴ La razón: si bien el artículo 36 de la Ley 472 de 1998 dispone que contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede la reposición y no la súplica, para la Sala resulta más garantista tramitar el presente recurso bajo las reglas de la súplica, máxime si se considera que la decisión recurrida negó de fondo a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el ejercicio de los derechos consagrados en los artículos 610 y 611 del C.G.P.

2.3. Oportunidad del recurso

De conformidad con el artículo 331 del C.G.P.,⁵ el recurso de súplica debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto

² **“ARTICULO 36. RECURSO DE REPOSICION.** *Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.*”

³ **“ARTÍCULO 332. TRÁMITE.** *Interpuesto el recurso se correrá traslado a la parte contraria por tres (3) días en la forma señalada en el artículo 110. Vencido el traslado, el secretario pasará el expediente al despacho del magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien actuará como ponente para resolver.*

Le corresponderá a los demás magistrados que integran la sala decidir el recurso de súplica. Contra lo decidido no procede recurso.”

⁴ **“ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA.** (...) *También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia: (...) 2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros. (...)*”

“ARTÍCULO 331. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PARA PROPONERLA. *El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado sustanciador en el curso de la segunda o única instancia, o durante el trámite de la apelación de un auto. (...)*”

⁵ **“ARTÍCULO 331. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD PARA PROPONERLA.** (...) *La súplica deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, mediante escrito dirigido al magistrado sustanciador, en el que se expresarán las razones de su inconformidad.”*

recurrido, actuación que se surtió por estado el 30 de agosto de 2018.⁶ Dado que en el presente caso los recursos fueron interpuestos los días 3 y 4 de septiembre de 2018, su presentación fue oportuna.

2.4. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el presente proceso debe regirse por lo dispuesto en el artículo 52 del C.P.C. o de conformidad con las reglas contenidas en los artículos 610 y 611 del C.G.P.

2.5. Caso concreto

De acuerdo con los antecedentes expuestos en esta providencia, en el presente caso, en el trámite de la apelación de la sentencia de primera instancia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado manifestó su intención de intervenir en proceso y advirtió que éste debía quedar automáticamente suspendido en virtud a lo dispuesto en el artículo 611 del C.G.P.

En la providencia recurrida, la Consejera Ponente (E) dispuso aceptar la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en calidad de interviniente adhesivo, y negar la solicitud de suspensión del proceso, dado que: **(i)** según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 “(...) *los recursos interpuestos (...) se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron (...)*”; **(ii)** las normas del C.G.P. invocadas por dicha entidad no son aplicables al trámite de la apelación debido a que el recurso objeto de estudio fue presentado antes de la vigencia de esa normatividad; **(iii)** por lo tanto, su intervención se debe regir por lo dispuesto en el artículo 52 del C.P.C.

De conformidad con lo expuesto, la Sala pasará a estudiar bajo cuáles reglas debe tramitarse la intervención de la Agencia en el presente caso.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue creada en el parágrafo del artículo 5º de la Ley 1444 de 2011.

Las modalidades bajo las cuales dicha entidad puede intervenir en los procesos judiciales que se tramiten ante las distintas jurisdicciones está consagrada en el artículo 610 del C.G.P., norma que dispone:

⁶ Ver folio 1768.

“ARTÍCULO 610. INTERVENCIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO. En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrá actuar en cualquier estado del proceso, en los siguientes eventos:

1. Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.
2. Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.

PARÁGRAFO 1o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:

- a) Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.
- b) Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.
- c) Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.
- d) Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.
- e) Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.
- f) Llamar en garantía.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado obre como apoderada judicial de una entidad pública, esta le otorgará poder a aquella.

La actuación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en todos los eventos, se ejercerá a través del abogado o abogados que designe bajo las reglas del otorgamiento de poderes.

PARÁGRAFO 3o. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá interponer acciones de tutela en representación de las entidades públicas.

Así mismo, en toda tutela, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá solicitarle a la Corte Constitucional la revisión de que trata el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 .”

A su vez, el artículo 611 *Ibídem* ordena que “(...) [l]os procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, se suspenderán por el término de treinta (30) días cuando la Agencia Nacional de Defensa del Estado manifieste su intención de intervenir en el proceso, mediante escrito presentado ante el juez de conocimiento. La suspensión tendrá efectos automáticos para todas las partes desde el momento en que se radique el respectivo escrito. Esta suspensión sólo operará en los eventos en que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado no haya actuado en el proceso y siempre y cuando este se encuentre en etapa posterior al vencimiento del término de traslado de la demanda (...)”.

En el presente caso, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica manifestó su intención de actuar en el proceso en calidad de interviniente, de conformidad con el numeral 1º del artículo 610 del C.G.P., razón por la cual se debe determinar si dicha norma puede ser aplicada al proceso.

Los artículos 610 y 611 del C.G.P, que regulan la intervención de la Agencia en los procesos tramitados ante cualquier jurisdicción, forman parte del bloque de normas de esa codificación que entraron en vigencia a partir de la promulgación de la Ley 1564 de 2012, según lo previsto en el numeral 1º del artículo 627 de esta última.

Sin embargo, debe advertirse que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el auto dictado el 25 de junio de 2014,⁷ unificó su jurisprudencia *“(...) en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición (...), las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite (...)”*.

Por lo tanto, debido a que la intervención de la Agencia fue presentada el 28 de agosto de 2018, dicha actuación procesal se realizó cuando ya habían entrado en vigencia los artículos 610 y 611 del C.G.P. para los procesos tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, la intervención de terceros en el trámite de la acción popular está regulada en el artículo 24 de la Ley 472 de 1998, el cual prevé únicamente la figura de la coadyuvancia.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 44 *Ibídem* indica que *“(...) [e]n 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 (...)”*.

De acuerdo con la anterior remisión normativa, la Sala considera que la intervención de la Agencia, en los términos del numeral 1º del artículo 610 del C.G.P., no se opone a la naturaleza y finalidad de las acciones populares.

⁷ Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 25 de junio de 2014. Expediente 25000-23-36-000-2012-00395-01(IJ). C.P.: Dr. Enrique Gil Botero.

Realizadas las anteriores precisiones, corresponde analizar si, de conformidad con las reglas sobre la aplicación de las normas procesales en el tiempo, son aplicables al presente proceso los artículos 610 y 611 del C.G.P., en atención a que la Agencia presentó su intervención durante el trámite del recurso de apelación interpuesto por el actor contra el fallo de primera instancia, lo cual aconteció bajo la vigencia del C.P.C.

Las reglas sobre la aplicación de las normas procesales en el tiempo están consagradas en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del C.G.P., así:

“Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

<<Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las 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 surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad>>.”

De acuerdo con esta disposición, por regla general las normas procesales tienen aplicación inmediata, con excepción de los casos taxativamente previstos por el Legislador en su segundo y tercer inciso, respecto de los cuales opera el fenómeno de la ultractividad de la ley.

Estas excepciones atañen a: **(i)** los recursos interpuestos, **(ii)** la práctica de pruebas decretadas, **(iii)** las audiencias convocadas, **(iv)** las diligencias iniciadas, **(v)** los términos que hubieren comenzado a correr, **(vi)** los incidentes en curso, **(vii)** las notificaciones que se estén surtiendo y **(viii)** la competencia para tramitar el proceso.

Precisamente, con fundamento en una de estas excepciones, se concluyó en el auto recurrido que en el presente caso no son aplicables los artículos 610 y 611 del C.G.P.

En efecto, la Consejera Ponente (E) indicó que al haberse interpuesto el recurso de apelación contra el fallo de primera instancia en la vigencia del C.P.C., su trámite debe regirse por las reglas de este último estatuto, en el cual no estaba consagrada la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del C.G.P.

A juicio de la Sala, la anterior conclusión es errada.

Si bien el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 dispone que “(...) los recursos interpuestos (...) se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron (...)”, debe entenderse que la aplicación de la ley vigente al momento de la interposición del recurso se circunscribe a las reglas que atañen a la oportunidad, procedencia y trámite del recurso, mas no a otro tipo de actuaciones procesales, como la intervención de terceros.

Así mismo, se advierte que la intervención de terceros no se encuentra dentro de las actuaciones procesales respecto de las cuales opera la ultractividad de la ley, al tenor del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, puesto que no se trata de: **(i)** la práctica de pruebas decretadas, **(ii)** una audiencia convocada, **(iii)** una diligencia iniciada, **(iv)** un término que hubiera comenzado a correr, **(v)** un incidente en curso, **(vi)** una notificación que se está surtiendo y **(vii)** la competencia para tramitar el proceso.

Consecuentemente, la Sala revocará el auto impugnado, para en su lugar aceptar la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos de los artículos 610 y 611 del C.G.P., sin que sea necesario ordenar la suspensión del proceso, pues como lo advirtieron los recurrentes, ésta opera de manera automática, sin necesidad de pronunciamiento judicial.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

3. RESUELVE

PRIMERO: RECONOCER PERSONERÍA a la abogada Elvira Sierra Palacios como apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, de conformidad con el poder obrante a folio 2034 del expediente.

SEGUNDO: REVOCAR el auto dictado el 29 de agosto de 2018, para en su lugar **ACEPTAR** la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos de los artículos 610 y 611 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA
Presidente (E)

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada
Salva voto

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada
Ausente con excusa

MILTON CHAVES GARCÍA
Magistrado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Magistrado
Aclara voto

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Magistrado
Ausente con excusa

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Magistrada
Aclara Voto

MARÍA ADRIANA MARÍN
Magistrada
Sala Voto

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado
Ausente con excusa

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Magistrado

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

Salva Voto

CARMELO PERDOMO CUÉTER

Magistrado
Salva voto

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Magistrado

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Magistrado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Magistrado
Salva Voto

GULLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Magistrado
Aclara de voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Magistrado
Aclara voto

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉZ

Magistrado

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Magistrado

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Magistrada
Aclaración de Voto

ALBERTO YEPES BARREIRO

Magistrado

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Magistrada
Ausente con excusa



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejero ponente: **ALBERTO YEPES BARREIRO**

Radicación número: 25000232700020100254001

Actor: FELIPE ZULETA LLERAS

Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA

Referencia: ACCIÓN POPULAR

RECURSO DE SÚPLICA EN ACCIÓN POPULAR-Los autos interlocutorios son susceptibles de apelación y súplica, por aplicación de las reglas supletivas del CCA.

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque acompañé la decisión adoptada en la providencia de 26 de febrero de 2019, que revocó el auto suplicado, aclaro voto porque aunque no lo precise, sigue el criterio de la Sala que ha entrañado una interpretación armónica de las normas procesales correspondientes.

En efecto, la providencia dictada por la Sala, al darle trámite de súplica al recurso interpuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que permite su decisión por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y no por el ponente, corresponde a un entendimiento integral de la normativa aplicable a los procesos de acción popular, el cual descarta la aplicación aislada del artículo 36 de la Ley 472 de 1998. El artículo 44 de esa ley dispone que en lo no regulado se aplicarán las disposiciones del CCA, código que, a su vez, establece, en los artículos 181 y 183, la procedencia de los recursos de apelación y súplica contra las providencias de naturaleza interlocutoria, entre ellas, la que resuelve sobre la intervención de terceros.

Esta integración normativa fue avalada por la Sala Plena de Corporación⁸, cuyo criterio fue confirmado en esta decisión, y, además, garantiza la igualdad entre las partes de un proceso en el que se definen derechos particulares, a los cuales se aplican las normas

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 21 de enero de 2003. Rad Ap 752IJ [fundamento jurídico A]

del CCA, y las de aquellos en el que están inmersos intereses de la colectividad, cuyo trámite corresponde al previsto en la Ley 472 de 1998.

GUILTERMO SÁNCHEZ LUQUE