

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

**Bogotá, D. C., seis (6) de marzo de dos mil veinte (2020).**

**Referencia:** ACCIÓN POPULAR

**Número único de radicación:** 85001-23-33-000-2018-00145-02

**Actores:** CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ GARCÍA Y JOSÉ ISMAEL CÓRDOBA ROMERO.

**Asunto:** Resuelve recurso de queja.

**AUTO INTERLOCUTORIO**

---

Se decide el recurso de queja interpuesto por el coadyuvante **ÁNGEL DANIEL BURGOS**, contra el numeral primero de la parte resolutive del auto de 10 de diciembre de 2019, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Casanare, en adelante el Tribunal, rechazó el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de 22 de noviembre de 2019 emitida por el mismo Tribunal.

**I- ANTECEDENTES**

**I.1.-** Los señores **CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ GARCÍA** y **JOSÉ ISMAEL CÓRDOBA ROMERO**, 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>1</sup>, presentaron demanda contra el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-**, la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA -ANI**, los Municipios de **TRINIDAD**<sup>2</sup> y **SANTA ROSALÍA**<sup>3</sup> y los Departamentos de **CASANARE** y **VICHADA**, tendiente a que se protegieran los derechos colectivos al goce del espacio público, a la seguridad y salubridad pública, al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la defensa del patrimonio público, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a que su prestación sea eficiente y oportuna, al acceso a la salud en conexidad con el derecho a la vida, a la sostenibilidad económica, al acceso al servicio público de transporte y a la educación.

---

<sup>1</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>2</sup> Perteneciente al Departamento de Casanare

<sup>3</sup> Perteneciente al Departamento de Vichada

El hecho que motivó la presentación de la acción es, en esencia, que la vía que conduce desde el kilómetro 10 del Municipio de Trinidad hasta el corregimiento de Bocas del Pauto, se encuentra en muy malas condiciones, al punto que es intransitable para los vehículos de carga y el transporte público. Asimismo, los actores aseguraron que sobre la vía en mención se tiene proyectada la construcción de un puente sobre el río Meta que comunica a los Departamentos de Casanare y Vichada, el cual impactaría de manera positiva a las poblaciones aledañas, no obstante, el mismo no se ha realizado.

**I.2.-** La demanda fue conocida por el Tribunal, que profirió sentencia el 22 de noviembre de 2019, en el sentido de declarar la vulneración de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la seguridad y salubridad pública, al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, a la defensa del patrimonio público, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y a que su prestación sea eficiente y oportuna y al acceso a los servicios

de salud, educación y transporte público. En consecuencia, impartió las órdenes que estimó necesarias para su protección.

**I.3.-** De manera concomitante con la sentencia, el Tribunal dictó el auto de 22 de noviembre de 2019, a través del cual, a título de medida cautelar, ordenó al Departamento de Casanare que continuara con las labores de mantenimiento y rehabilitación de la vía objeto de la acción en sus pasos críticos, con el fin de preservar la movilidad, hasta tanto se proferiera sentencia definitiva, de lo cual debía rendir informes periódicos.

**I.4.-** Contra la anterior decisión, el apoderado del **DEPARTAMENTO DE CASANARE** y el coadyuvante, **ÁNGEL DANIEL BURGOS**, interpusieron recursos de reposición y, en subsidio, de apelación.

## **II.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

El Tribunal, mediante auto de 10 de diciembre de 2019, rechazó los recursos de reposición y, en subsidio, de apelación interpuestos por el coadyuvante, **ÁNGEL DANIEL BURGOS**, y concedió en el efecto

devolutivo la alzada del **DEPARTAMENTO DE CASANARE** contra el proveído de 22 de noviembre de 2019.

En relación con los recursos interpuestos por el señor **ÁNGEL DANIEL BURGOS** adujo que, de conformidad con el artículo 71 del Código General del Proceso -CGP-, al coadyuvante solamente le está permitido apoyar a la parte que ayuda y no reemplazarla; en consecuencia, debido a que los actores no interpusieron ningún recurso, a aquél no le correspondía hacerlo y, por tanto, era del caso rechazarlos.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE QUEJA**

El coadyuvante, **ÁNGEL DANIEL BURGOS**, adujo que la acción popular no pertenece a la parte, sino a la colectividad, por cuanto persigue la garantía y protección de los derechos e intereses colectivos, razón por la que la tesis sostenida por el Tribunal contraviene la naturaleza de dicho medio de control.

Admitió que podía aplicarse el artículo 71 del CGP, siempre y cuando dicha norma no se contraponga a la naturaleza de la acción popular, conforme lo prevé el artículo 5° de la Ley 472.

Argumentó que la tesis del Tribunal contraviene el artículo 24 de la Ley 472, el cual regula la coadyuvancia al interior de las acciones populares, pues bajo ese entendido, si la Defensoría del Pueblo, los Personeros o las demás autoridades que deban proteger o defender los derechos en intereses colectivos, actúan en calidad de coadyuvantes, no podrían recurrir la medida cautelar, por cuanto no son parte.

Citó apartes jurisprudenciales de esta Corporación para efecto de reforzar sus argumentos en relación con la facultad que tiene el coadyuvante para interponer recursos.

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

Con fundamento en las objeciones expuestas por el recurrente, a la Sala Unitaria le corresponde determinar si el coadyuvante se encuentra facultado para interponer el recurso de apelación contra la providencia de 22 de noviembre de 2019, a través de la cual el Tribunal decretó una medida cautelar, aún cuando la parte actora no objetó la decisión.

Las acciones populares se encuentran reguladas de manera expresa por la Ley 472, la cual fija el 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.

Respecto de la coadyuvancia, el artículo 24 de la Ley 472 prevé lo siguiente:

“Artículo 24º.- Coadyuvancia. Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera el 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 Personero Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos”.

La Sala Unitaria advierte que la norma en comento 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.

Al revisar el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante contra el auto que decreta la medida cautelar, el Despacho advierte que sus argumentos no se contraponen a los intereses de la parte actora, pues, por el contrario, propende por la protección efectiva de los derechos colectivos amparados, dado que cuestionó la falta de concreción de la medida cautelar decretada, por lo que requirió que esta fuera más específica, directa y concreta.

Lo precedente, permite concluir que el Tribunal debió conceder el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante contra la providencia contentiva de la medida cautelar decretada, habida cuenta que, de conformidad con lo expuesto, estaba facultado para interponer la alzada, así la parte a la que ayuda no lo hubiese hecho, pues su solicitud no se contrapone a los intereses de esta.

Por lo anterior, el Despacho declarará mal negado el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante, **Ángel Daniel Burgos**, y, en consecuencia, le impartirá el trámite correspondiente.

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

**R E S U E L V E :**

**PRIMERO: DECLARAR** mal denegado el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante, **ÁNGEL DANIEL BURGOS**, contra el auto de 22 de noviembre de 2019, por el cual el Tribunal Administrativo de Casanare, decretó una medida cautelar.

**SEGUNDO: ADMITIR** en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto por el coadyuvante contra el auto de 22 de noviembre de 2019, proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare.

**TERCERO:** En firme esta providencia, regrese el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

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