



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”

Consejero Ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00

Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Accionado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

Tema: acción de tutela contra providencia judicial / acción popular / medida cautelar / decisión sin motivación

ACCIÓN DE TUTELA - SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sala decide la acción de tutela interpuesta por el señor Jesús Martínez en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad.

I. ANTECEDENTES

El señor JESÚS MARTÍNEZ, actuando en nombre propio, solicita la protección del derecho fundamental al debido proceso, con fundamento en los siguientes:

1. Hechos

1.1. Los señores JESÚS MARTÍNEZ y MYRIAM CRISTINA MORENO NARANJO instauraron acción popular en contra del municipio de



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Envigado, Antioquia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con el fin de que se protegieran los derechos colectivos (i) al goce del patrimonio cultural, (ii) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, (iii) al goce de un ambiente sano, (iv) a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y (v) a la defensa del patrimonio público.

Para ello, solicitaron la suspensión del Contrato 24 de 2013 y de las resoluciones que permiten la construcción de una estación o parada para buses de Metroplús, la construcción de un tercer carril de Metroplús sobre el tramo 2B en el sector del corredor verde de la carrera 43 A del municipio de Envigado, y, en general, se prohibiera cualquier tipo de tala de árboles del mencionado sector considerado de conservación paisajística y con declaratoria patrimonial.

1.2. El Juzgado 13 Administrativo de Medellín, mediante providencia de 18 de agosto de 2020, decretó la medida cautelar de urgencia, por lo que suspendió temporalmente la ejecución del Contrato 24 de 2013 y los demás actos administrativos que permiten la construcción de la estación de buses de Metroplús y prohibió la tala de árboles, atendiendo al principio de precaución y con el fin de preservar el objeto de la acción.

1.3. La anterior decisión fue apelada, por lo que el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través del auto de 9 de diciembre de 2020, revocó lo resuelto por el *a quo* y, en su lugar, negó la medida cautelar solicitada. Al efecto, consideró que no se demostró que el corredor verde de la carrera 43 A fuera catalogado como un bien de interés cultural y que, pese a tener interés paisajístico, al expediente



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

se aportaron las resoluciones que otorgaron la licencia para aprovechamiento forestal de árbol aislado, cuya legalidad debe presumirse. Finalmente, señaló que la suspensión de la ejecución del contrato implica sobrecostos que, en su criterio, son más gravosos que la afectación que resultaría de la tala de los árboles allí ubicados.

2. Fundamentos de la acción

El accionante manifiesta que la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia quebrantó el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que desconoció todo el material probatorio que demuestra el carácter de bien de patrimonio cultural que tiene la carrera 43 A, y la necesidad de protegerlo, a través de la medida cautelar, *so pena* de poner en riesgo el efecto útil de la sentencia que se profiera en el marco de la acción popular.

Insiste entonces en que, dado el carácter de bien de interés paisajístico que tiene el corredor verde de la carrera 43 A, la medida cautelar es necesaria para evitar que, antes de que se dicte sentencia de acción popular, se proceda a talar los árboles que lo conforman y se deteriore el suelo blando de manera irreversible.

3. Pretensiones

Con fundamento en lo anterior, solicita:

«PRIMERA: por todo lo expuesto y de encontrar mis argumentos ajustados a normas de superior jerarquía, muy respetuosamente solicito, mantener la medida cautelar concedida a los accionantes, hasta tanto continúe el proceso y se determine el fallo en el Juzgado 13 Administrativo Oral de Medellín.

SEGUNDA: en subsidio de lo anterior, respetuosamente solicito a los honorables magistrados, el ordenar todo lo que el despacho considere



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

pertinente para garantizar el restablecimiento de mi derecho fundamental de petición».

4. Intervenciones

Mediante auto del 18 de enero de 2021 se admitió la acción de tutela de la referencia y se ordenó notificar a los magistrados del Tribunal Administrativo de Antioquia como accionados y al municipio de Envigado, a la Empresa Metroplús S.A., al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a la señora Myriam Cristina Moreno Naranjo y a los demás intervinientes en la acción popular, como terceros interesados en las resultas del proceso. Igualmente, se negó la medida cautelar de suspensión de la providencia cuestionada.

4.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia, por conducto del magistrado ponente de la decisión cuestionada, pidió que se despache negativamente la presente solicitud, aduciendo que se erige como una tercera instancia en la que se ventilen los argumentos de inconformidad de los accionantes.

4.2. La Sociedad Metroplús S.A. y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en similares términos, se opusieron a la prosperidad de la presente acción de tutela, por considerar que no se cumplen los requisitos de procedibilidad, en tanto la acción popular, que es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos colectivos, se encuentra en curso.

4.3. El señor Jhon Faber Cuervo Jiménez, en su calidad de coadyuvante de la parte demandante en la acción popular, pidió que se conceda el amparo del derecho al debido proceso que, en su entender, fue quebrantado por el Tribunal Administrativo de



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Antioquia al levantar la medida cautelar adoptada por el Juzgado 13 Administrativo de Medellín.

4.4. El procurador 10 Judicial II adscrito a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles señaló que la acción de tutela es procedente solamente de encontrarse demostrada la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, toda vez que la protección de los derechos colectivos es del resorte del juez natural de la causa.

4.5. El municipio de Envigado, por conducto de apoderada, manifestó que no tiene participación en la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia más allá de los argumentos expuestos en ejercicio de su derecho de contradicción en el proceso de acción popular.

II. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes descritos, entiende la Sala de Subsección que el problema jurídico se circunscribe a establecer:

- ¿La presente solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales?

De resultar afirmativo el anterior interrogante, se determinará si:

- ¿El Tribunal Administrativo de Antioquia, al expedir la providencia de 9 de diciembre de 2020, que revocó la medida cautelar decretada por el Juzgado 13 Administrativo de



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Medellín, incurrió en una decisión sin motivación¹ y, por tanto, en la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del demandante?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes se procederá a analizar i) el marco conceptual de la acción de tutela contra providencias judiciales; ii) el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia; iii) el defecto de decisión sin motivación y iv) el caso concreto.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente² aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta Corporación³, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, en atención a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la Carta le impone.

¹ Si bien es cierto, en la demanda de tutela no se identifica claramente el defecto que se le atribuye a la providencia cuestionada, de la argumentación allí expuesta la Sala entiende que se trata de la causal de procedencia de decisión sin motivación, por lo que será sobre dicho defecto que se adelantará el presente análisis constitucional.

² Corte Constitucional. Sentencia C-590-05.

³ Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germania Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las controversias que allí surjan, son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara después de años de elaboración jurisprudencial, los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como sano propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.

Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, como son: (i) que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional; (ii) que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal devenga en sustancial: cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.; (v) que se identifique la situación fáctica que devino en la vulneración de derechos; y (vi) que no se trate sentencias de tutela.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes supuestos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución, y (vi) desconocimiento del precedente.

2.1. En el presente caso, advierte la Sala que la pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición.

2.1.1. En efecto, esta Sala considera que los hechos que generaron la vulneración, como los derechos supuestamente transgredidos, se encuentran plenamente individualizados.

2.1.2. Así mismo, se observa que la providencia objeto de tutela carece de recursos ordinarios y extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

2.1.3. Se advierte igualmente que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», contado desde la fecha de expedición de la decisión cuestionada (9 de diciembre de 2020) hasta la radicación de la acción de tutela en esta corporación (13 de enero de 2021).

2.1.4. Finalmente, el asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una posible vulneración *iusfundamental* como consecuencia del defecto de



decisión sin motivación en que presuntamente incurrió el Tribunal Administrativo de Antioquia.

2.2. Decisión sin motivación

La jurisprudencia Constitucional⁴ ha señalado que la falta de motivación de una providencia como causal de procedencia de una tutela contra providencia judicial, surge cuando la sentencia o auto atacado carece de legitimación, debido a que el funcionario judicial encargado de adoptar determinada decisión, incumplió su obligación de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos que la soportan, lo cual deriva en una decisión arbitraria que desconoce derechos fundamentales.

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional⁵ ha establecido los criterios que se deben tener en cuenta para establecer si existió un defecto por falta de motivación, ya que dicha ausencia no puede estructurarse en cualquier descuerdo que exista con la justificación de la providencia atacada. Para ello y con el fin de respetar el principio de autonomía y razonamiento del juez, su configuración procederá cuando la argumentación sea defectuosa, insuficiente o inexistente y *"se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un mero acto de voluntad del juez, es decir en una arbitrariedad⁶"*.

Finalmente, ha insistido la Corte Constitucional⁷ que cuando se estipule que una providencia judicial incurrió en falta de motivación debido a la ausencia de razonamientos que sustenten lo decidido el

⁴ Sentencia C-590 de 2005

⁵ Sentencia T-233 de 2007

⁶ Sentencia T-709 de 2010

⁷ Sentencia T-041 de 2018



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

juez constitucional debe salvaguardar el derecho de los accionantes a obtener respuestas razonadas que además le permitan ejercer su derecho de contradicción, ya que aceptar una decisión que no sustente las razones fácticas y jurídicas iría en contravía de la función judicial que ostentan los administradores de justicia, situación que además conllevaría a una flagrante violación del derecho al debido proceso.

3. Caso concreto

En el presente asunto, el señor JESÚS MARTÍNEZ reprocha la decisión de 9 de diciembre de 2020, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la medida cautelar de urgencia dictada por el Juzgado 13 Administrativo de Medellín.

Al efecto, manifiesta que dicha decisión desconoció el abundante material probatorio que demuestra la calidad de bien de patrimonio natural, histórico y cultural que tiene el corredor verde de la carrera 43 A en el municipio de Envigado y pone en riesgo su conservación, pues da vía libre a la destrucción del ecosistema con la tala de los árboles que lo conforman y a la destrucción del suelo blando, lo que causaría un perjuicio irremediable.

En este contexto, procede la Sala a resolver el problema jurídico planteado, para lo que debe aclarar que el presente análisis se circunscribe únicamente a establecer una posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso efectivo a la administración de justicia con ocasión de la ausencia de motivación en la decisión que revocó la medida cautelar y no sobre los derechos colectivos que se invocan en la acción popular, toda vez que,



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

precisamente, ese es el escenario idóneo para reclamar su protección.

Así pues, se observa que los señores Myriam Cristina Moreno Naranjo y Jesús Martínez instauraron acción popular en contra del municipio de Envigado – Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Metroplús S.A., con el fin de obtener el amparo de los derechos colectivos **(i)** al goce del patrimonio cultural, **(ii)** al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, **(iii)** al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, **(iv)** el derecho a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los propios Acuerdo Municipales y las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y **(v)** la defensa del patrimonio público.

Para ello pidieron, como medida cautelar de urgencia, **(i)** la suspensión inmediata del contrato N° 24 de 2013 que permite la construcción de una estación o parada de buses de Metroplús, como también lo referido a la construcción de un tercer carril sobre el tramo 2B de Metroplús en el sector del corredor verde de la carrera 43 A del municipio de Envigado, bien declarado de interés cultural hasta que se resuelva la acción incoada, **(ii)** la suspensión de los efectos de la Resolución Metropolitana N° 740 del 5 de abril de 2019, confirmada por las resoluciones metropolitanas 00- 002053, 00-00254 y 00-002055 del 1° de agosto de 2019, que se encuentra en firme a partir del 1° de agosto de 2019 y otras que puedan surgir en detrimento del arbolado de la carrera 43 A “Corredor Verde” y **(iii)** que se prohíba cualquier tipo de tala de árboles del corredor verde



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

de la carrera 43 A, sector de conservación paisajística y con declaratoria patrimonial.

En atención a ello, el Juzgado 13 Administrativo de Medellín, mediante providencia de 14 de agosto de 2020, decretó la medida cautelar solicitada, bajo las siguientes consideraciones:

«En tales condiciones, atendiendo a que el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, va encaminado a que no se construya en este sector las obras de Metroplús diseñadas, por la afectación que se ocasionaría al corredor verde con la tala de árboles y dado que es inminente la reactivación de las obras en el proyecto de movilidad con el que se afecta un tramo de la Carrera 43 A, tal y como se desprende de la modificación número 4 de contrato 24 de 2013, suscrita el 15 de julio de 2020, se hace necesaria la suspensión temporal del mismo, a efectos de evitar un perjuicio irremediable (tala de especies arbóreas) y evitar que los efectos de la sentencia sean nugatorios.

Aunado a lo anterior, atendiendo al objeto de la demanda, se hace forzoso por parte del despacho analizar si la solicitud de permiso para aprovechamiento forestal de árbol aislado presentada por el Municipio de Envigado y la Resolución 740 del 5 de abril de 2019 expedida por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental y que fue confirmada por las resoluciones 00-002053, 00-00254 y 00-002055 del 1º de agosto de 2019, mediante las cuales se otorga dicha licencia como requisito para iniciar obras de construcción del tramo de la carrera 43 A de Metroplús, cumple con los requerimientos normativos y ambientales exigidos.

En efecto, deberá ser objeto de estudio si la Resolución que otorga la licencia para aprovechamiento forestal de árbol aislado en el presente caso y los estudios previos, satisfacen en su totalidad los requisitos de idoneidad y cumplen con las medidas equivalentes que surgen de la función ecológica que permitan compensar en su totalidad el daño que se pueda causar con la ejecución en el área impactada con el proyecto. Respecto de lo anterior, en primer lugar es preciso determinar si efectivamente se trata de una zona susceptible de protección y conservación.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Así las cosas, **atendiendo al principio de precaución y con el propósito de preservar el objeto de la presente acción**, se procederá a **conceder la medida cautelar en los términos solicitados en la demanda**».

No obstante, dicha medida fue revocada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, a través del auto de 9 de diciembre de 2020, en el que abordó el análisis a la luz de 3 aspectos: 1. Si los bienes objeto de la medida son de interés cultural; 2. Si se afecta el interés paisajístico y 3. Si se sopesó la afectación que produce la medida cautelar contra el interés público.

Sobre el primer aspecto, concluyó que al expediente no se aportó evidencia que demostrara que el corredor verde de la carrera 43 A hubiera sido declarado como bien de interés cultural y que, sobre el mismo, se hubiera expedido un plan especial de manejo y protección.

En segundo término, precisó que si bien el corredor verde ha sido declarado como de interés paisajístico, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante la Resolución Metropolitana D 00-000740 del 05 de abril de 2019, le otorgó al municipio de Envigado una autorización para la tala, reubicación o trasplante de los árboles aislados localizados en centros urbanos para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura. En ese sentido, concluyó:

«Entonces no se entiende cómo un acto administrativo en firme, que autorizó la tala, reubicación o transplante de árboles aislados localizados en centros urbanos, para la realización, remodelación o ampliación de obras públicas o privadas de infraestructura, construcciones, instalaciones y similares, que goza de la presunción de legalidad y que fue emitido por la autoridad competente, permita extraer conclusiones diferentes y contrarias a la preservación del interés paisajístico, máxime cuando está precedido de un estudio serio



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

y fundamentado que reposa en el expediente y que puede consultarse a partir del folio 74 del Documento PDF N° 20 del expediente digital.

Si bien la providencia recurrida anuncia que "...deberá ser objeto de estudio si la Resolución que otorga la licencia para aprovechamiento forestal de árbol aislado en el presente caso y los estudios previos, satisfacen en su totalidad los requisitos de idoneidad y cumplen con las medidas equivalentes que surgen de la función ecológica que permitan compensar en su totalidad el daño que se pueda causar con la ejecución en el área impactada con el proyecto", otra cosa es que el acto administrativo sea ilegal, lo cual no puede inferirse a priori y, mientras subsista, es deber de todo funcionario atenerse a sus efectos, pues no ha sido anulado ni suspendido, de otra manera se violentaría un principio estructural de nuestro sistema de derecho administrativo, que es la presunción de legalidad».

Finalmente, al realizar el contrapeso entre la afectación producida por la licencia ambiental y el interés público, precisó:

«Uno de los aspectos que debe analizarse al decretar la medida cautelar, conforme al numeral 3 del artículo 231 del CPACA, consiste en "...[q]ue el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla"
(...)

Según el municipio accionado, el reajuste por la inejecución del contrato, para finales del año 2020, corresponden a trescientos noventa y ocho millones trece mil doscientos doce pesos con 16/100 (\$398.013.212.16) mensuales, sobrecostos que debe asumir la administración municipal durante la suspensión de la obra. Es obvio que el valor de estos extracostos deben ser cubiertos con los recursos del municipio de Envigado y que, en últimas, afectan el bolsillo de los envigadeños, quienes, con sus contribuciones e impuestos, terminan sufragando esos gastos. Considera esta Sala de Decisión que la tala, trasplante o reubicación de los árboles aislados, afectados por la eventual medida cautelar, no supera el juicio de proporcionalidad exigido en el numeral 3 del artículo 231 del CPACA».



Ahora bien, sobre las medidas cautelares en acción popular, ha señalado el Consejo de Estado lo siguiente:

«Las medidas cautelares al interior de la acción popular se encuentran reguladas por el artículo 25 de la Ley 472, el cual le otorga la facultad al Juez constitucional para que, de oficio o a petición de parte, adopte las “medidas previas que estime pertinentes para **prevenir un daño inminente** o para hacer **cesar el que se hubiere causado**”. Asimismo, enlistó de manera enunciativa las medidas cautelares que se podrán decretar, a saber:

- “[...]a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo [...]”.

Por su parte, el artículo 26 *ibidem*, prevé los casos en que se debe fundamentar la oposición a las medidas previas decretadas por el Juez de conocimiento, que son los siguientes:

- “[...] a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- d) Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas [...]”
(Negrillas fuera del texto).

Es de advertir que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, en su artículo 229 dispuso que las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos se regirán por lo dispuesto en el Capítulo XI *ibidem*.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

En consecuencia, en atención a la existencia de dos normativas que regulan lo relacionado con las medidas cautelares dentro de las acciones populares, la Sala ya se pronunció acerca de la interpretación y armonización de las mismas.

En efecto, en auto de 26 de abril de 2013⁸ la Sala precisó que de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello»⁹.

De lo anterior se colige que las medidas cautelares previstas en la Ley 472 de 1998 se dirigen a **evitar un perjuicio inminente o irremediable**, que permitan garantizar la tutela judicial efectiva de la sentencia que se produzca dentro de la acción popular, elemento que cobra máxima relevancia en el marco de una acción constitucional que tiene como propósito proteger los derechos e intereses colectivos “de todas aquellas actividades que ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, como por ejemplo la inadecuada explotación de los recursos naturales (...)”¹⁰.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 26 de abril de 2013, Consejera ponente María Elizabeth García González. Expediente núm. 2012-00614.

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 9 de noviembre de 2020. Radicación número: 68001-23-33-000-2018-00881-01 (AP), actor: OFELIA RAMÍREZ NIÑO, demandado: MUNICIPIO DE PIEDECUESTA Y OTROS. Magistrada Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-377 de 2002.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

Es importante entonces recordar que, en palabras de la Corte Constitucional, los derechos colectivos “se caracterizan porque exigen una labor anticipada de protección y, por ende, **una acción pronta de la justicia para evitar su vulneración u obtener, en dado caso, su restablecimiento**. De ahí que su defensa sea eminentemente **preventiva**”¹¹.

Así las cosas, siendo la acción popular un mecanismo constitucional que exige una pronta respuesta de la justicia para evitar la vulneración del derecho colectivo, las medidas cautelares son el mecanismo primigenio que contribuyen a garantizar dicho fin, en tanto, dadas las amplias facultades con que cuenta el juez, permiten que se garantice la tutela judicial efectiva y el efecto útil de la sentencia.

De esta manera, es claro que, al momento de resolver sobre la adopción de medidas cautelares, el juez de la acción popular debe analizar la inminencia de la vulneración del derecho colectivo y existencia de un perjuicio irremediable, estudio que no se observa en la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

En otras palabras, si bien es cierto que el *ad quem* analizó las pruebas referentes al interés cultural y paisajístico y el impacto económico de la no realización del proyecto de infraestructura vial, **también lo es que no ponderó lo anterior con el daño que podría producirse para los bienes jurídicos de carácter ambiental de no mantenerse la medida cautelar**, elemento que, se insiste, es inherente a la acción popular, cuyo propósito y finalidad es proteger los derechos e intereses colectivos de todas aquellas actividades que

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-377 de 2002.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

ocasionen perjuicios a amplios sectores de la comunidad, dentro de los que se destaca la inadecuada explotación o afectación de los recursos naturales.

Así las cosas, dada la trascendencia de los derechos e intereses que se pretenden proteger a través de la acción popular y el riesgo de su destrucción, es necesario que el juez natural de la causa **pondere** si el levantamiento de la medida cautelar no afecta el efecto útil de la sentencia que se va a proferir, puesto que hace parte intrínseca del derecho de acceso a la administración de justicia que la providencia pueda cumplirse a través de medidas que no sean eminentemente resarcitorias o indemnizatorias, sino que se proteja de manera eficaz el bien jurídico colectivo, *máxime* en el marco de la acción popular, cuya naturaleza es **esencialmente preventiva**.

Finalmente, debe esta Sala reiterar que la decisión que aquí se profiere no condiciona lo que el juez natural de la causa deba determinar en ejercicio sus competencias para la protección de los derechos colectivos, pues el único propósito es que se analice, de manera detallada, si existe un grave peligro para los bienes colectivos invocados en protección ante la posible amenaza que implica el desarrollo de una obra de infraestructura y la irreparabilidad del perjuicio que con ella se cause.

Así pues, la Sala concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva, por lo que dejará sin efectos el auto de 9 de diciembre de 2020. En consecuencia, le ordenará al Tribunal Administrativo de Antioquia dictar una providencia de reemplazo en la que analice la procedencia de las medidas cautelares solicitadas dentro de la citada acción popular, desde la perspectiva de la



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

irremediabilidad del perjuicio que puede causarse si no se adoptan y el efecto útil de la sentencia.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda – Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva de los demandantes.

SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTOS el auto de 9 de diciembre de 2020, proferido por el Tribunal Administrativo del Antioquia. **ORDENAR** a dicha autoridad judicial que en un plazo no superior a veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta providencia, dicte una decisión de remplazo en la que tenga en cuenta los lineamientos a que ha hecho referencia la parte motiva de este fallo.

TERCERO: REGISTRAR la presente providencia en la plataforma “SAMAI”.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-00041-00
Accionante: JESÚS MARTÍNEZ

CUARTO: De no ser impugnada esta sentencia, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Con salvamento de voto

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> , en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

