



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos

Núm. único de radicación: 660012333000201900285-01

Actor: Procuradora 28 Judicial II Ambiental y Agraria de Pereira

Demandados: Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Corporación Autónoma Regional de Risaralda, Departamento de Risaralda – Secretaría de Salud Departamental, Municipio de Santa Rosa de Cabal, Instituto Colombiano y Agropecuario y Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal E.S.P. E.I.C.E.

Asunto: Resuelve sobre el ajuste del efecto en que el Tribunal Administrativo de Risaralda concedió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia.

AUTO INTERLOCUTORIO

Este Despacho procede a resolver sobre el ajuste del efecto en que el Tribunal Administrativo de Risaralda concedió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2020.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.



I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La Procuradora 28 Judicial II Ambiental y Agraria de Pereira presentó demanda, en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos establecido en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentado por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998¹ y 1437 de 18 de enero de 2011², con el objeto de obtener la protección de los derechos e intereses colectivos: i) a la seguridad y salubridad públicas; y ii) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.
2. La parte actora manifestó que en el área urbana existen criaderos de cerdos que no cumplen con la normativa para su funcionamiento adecuado, generando daños ambientales y a la salubridad pública.
3. El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la sentencia proferida el 29 de mayo de 2020³, resolvió lo siguiente:

[...] 1. Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda — Carder, el Instituto Colombiano Agropecuario — ICA, la Nación — Ministerio de Defensa - Policía Nacional y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima, de acuerdo con lo expuesto en el presente proveído.

2. Declarar no probadas las excepciones de funcionamiento adecuado y desempeño a cabalidad de las funciones, propuestas por el Instituto Colombiano Agropecuario — ICA.

3. Declarar no probada la excepción de inexistencia de vulneración de derechos colectivos por acción u omisión, formulada por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos — Invima.

4. DECLÁRASE que el municipio de Santa Rosa de Cabal, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder, el departamento de Risaralda, Instituto Colombiano Agropecuario — ICA, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos — Invima, la Nación — Ministerio de Defensa -

¹ “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”.

² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

³ Cfr. 251 a 278



Policía Nacional y la Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal - Empocabal ESP EICE, vulneran los derechos colectivos al goce de un medio ambiente sano y salubridad pública de los habitantes del municipio de Santa Rosa de Cabal por omisión administrativa.

5. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal que con apoyo técnico del Invima, el ICA, la Carder, el departamento de Risaralda y Empocabal, en el término de 5 meses contados desde la ejecutoria del presente fallo, realice un plan de capacitación e información a la comunidad de Santa Rosa de Cabal que tenga criaderos de animales en la zona urbana, donde se les explique porque no pueden existir estos criaderos, cuáles son los daños ambientales y a la salubridad pública, cómo afecta dicha actividad a la persona que la realiza, su familia y la comunidad, la importancia de denunciar los casos que conozcan; igualmente, donde se les informe . que se va a realizar un censo de las personas que en la actualidad tienen criaderos de animales con el fin de involucrarlas a los planes de gobierno que les permita acceder a apoyos para formación de microempresa o para acceder a estudios o capacitaciones para cambio de actividad económica o que puedan emplearse en una labor u oficio. Se advierte que para el desarrollo del plan de capacitaciones deben utilizarse todos los medios físicos y tecnológicos, como pancartas, volantes, pautas publicitarias en la emisora y en los canales de televisión institucional, las páginas web institucionales.*

6. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal que con apoyo técnico del Invima, el ICA, la Carder, el departamento de Risaralda y Empocabal, en el término de 5 meses contados desde la ejecutoria del presente fallo, organice el censo que se va a realizar a la comunidad del municipio de Santa Rosa que tiene criaderos de animales en la zona urbana, cuyo fin es determinar el número exacto de los predios en los cuales se realiza esta actividad.*

7. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal que con apoyo del departamento de Risaralda, en el término de 5 meses contados desde la ejecutoria del presente fallo, revise y elija los programas gubernamentales que van a ser utilizados para vincular a la población censada, a quienes se les va a dar como opción la de continuar en la actividad económica pero en un predio rural, para lo cual se le debe brindar todo el apoyo para formación de microempresa; también se les va dar la opción de cambio de actividad económica, donde se le debe facilitar estudios y capacitaciones para que aprendan otro arte u oficio o el ingreso en programas que permitan emplearse en una labor u oficio.*

8. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal, al departamento de Risaralda y a la Policía Nacional para que en el término de 5 meses contados desde el vencimiento del término otorgado en el ordinal 5, realicen las capacitaciones elaboradas, conforme a los lineamientos trazados en el ordinal 5.*

9. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal para que con apoyo del departamento de Risaralda, en el término de 9 meses contados desde el vencimiento del término otorgado en el ordinal 5, realice y organice el censo con el fin de obtener la base de datos con el número exacto de los predios en los cuales se realiza la actividad de cría de animales en la zona urbana del municipio de Santa Rosa de Cabal, con sus respectivos datos para identificación; una vez organizada la información, deberá remitirla a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder, al Instituto Colombiano Agropecuario — ICA, al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y*



Alimentos — Invima, a la Nación — Ministerio de Defensa - Policía Nacional y a la Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal - Empocabal ESP EICE.

9. (sic) *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal para que con apoyo del departamento de Risaralda, dentro del término de 12 meses contados desde la ejecutoria del presente fallo, gestione convenios con otras empresas con el fin de recibir los animales que sean incautados cuando se incumplan con las normas objeto del presente asunto, luego del procedimiento administrativo correspondiente que se haya adelantado acatando el debido proceso y el derecho de defensa de la persona involucrada.*

10. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal, al Invima, al ICA, a la Carder, al departamento de Risaralda, a Empocabal y a la Policía Nacional para que en el término de 12 meses contados desde el vencimiento del término otorgado en el ordinal 9, realicen las visitas técnicas, en conjunto, a todos los predios censados que tienen criaderos de animales en la zona urbana del municipio, para que, desde su respectiva área y función, realicen el concepto técnico; brinden la asesoría integral a los propietarios del establecimiento, donde se les explique las condiciones de sanidad y salubridad que deben tener, como es el trámite para obtener los permisos, las autorizaciones y las licencias; empiecen con el plan de cierre, adviertan que se deja registro de la visita y que cada mes se realizará una visita para verificar que no se adquieran más animales de cría, hasta terminar con los existentes; y se les informe sobre las opciones sobre la actividad económica, los beneficios que tienen y la forma como pueden ingresar a los programas de gobierno respectivos.*

11. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal que con apoyo del departamento de Risaralda y la Policía Nacional, cada mes desde que se inició el plan de cierre a los establecimientos censados, realicen las visitas para verificar el cumplimiento de dicho plan, hasta que la propiedad quede sin animales.*

12. *ORDENAR al municipio de Santa Rosa de Cabal para que con apoyo del departamento de Risaralda y la Policía Nacional, luego de transcurrido el término otorgado en el ordinal 9, inicien los respectivos procedimientos administrativos conforme a la ley, respetando el derecho a la defensa y el debido proceso de la persona involucrada, con el fin de erradicar los criaderos de animales ubicados en la zona urbana del municipio y que no se encuentren en el censo o que pese a que fueron censados y fueron beneficiados con las garantías aquí ordenadas, reincidieron en el criadero.*

13. *Se designa a la señora procuradora 28 Judicial II en Asuntos Ambientales y Agrarios de Pereira, al director de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -Carder, al señor alcalde del municipio de Santa Rosa de Cabal, al gobernador del departamento de Risaralda, al gerente del Instituto Colombiano Agropecuario- ICA, al director del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos- Invima, al gerente de la Empresa de Obras Sanitarias de Santa Rosa de Cabal - Empocabal ESP EICE, el ministro de Defensa - Policía Nacional y al magistrado ponente, para que conformen el comité de verificación del cumplimiento de la presente sentencia, para lo cual por Secretaría se les enviará la respectiva comunicación, quienes rendirán en el término de 18 meses, contados desde la ejecutoria de la sentencia, un informe único detallado e ilustrado sobre las soluciones adoptadas en pro del cumplimiento efectivo de esta providencia.*



14. *El incumplimiento de lo ordenado en el presente fallo será sancionado como desacato de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 472 de 1998*

15. *No se condena en costas por las razones expuestas en la parte motiva [...]”.*

4. La Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional y el Municipio de Santa Rosa de Cabal interpusieron recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia.

5. El Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante el auto proferido el 26 de octubre de 2020⁴, concedió los recursos de apelación, en el **efecto suspensivo**.

II. CONSIDERACIONES

6. El Despacho abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) normativa procesal aplicable en el presente caso; ii) el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, iii) el efecto en que se concedieron los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia; y iv) el ajuste del efecto en que se concedieron los recursos de apelación.

Normativa procesal aplicable en el presente caso

7. Visto el artículo 44 de la Ley 472, que dispone que en “[...] *los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones [...]”.*

⁴ Cfr. Folio 329



7.1. Visto el artículo 86⁵ de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021⁶, sobre régimen de vigencia y transición normativa.

7.2. Visto el marco normativo antes descrito, este Despacho considera que, en el caso *sub examine*, los recursos de apelación contra la sentencia fueron interpuestos el **6 y 8 de julio de 2020**⁷ y deben continuar rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su presentación.

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones

8. Vista la Ley 1437⁸, en especial, el artículo 186⁹, sobre actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las actuaciones judiciales se surtirán por medios electrónicos.

9. Las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al buzón electrónico: “secgeneral@consejodeestado.gov.co” o a través de la Ventanilla de Atención Virtual del Consejo de Estado¹⁰.

⁵ “[...] Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas. De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011. En estos mismos procesos, 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 [...]”.

⁶ “[...] Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]”.

⁷ Cfr. Folios 301 y 306

⁸ Aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472

⁹ Modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, por la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

¹⁰ <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087>



Efecto en que se concedieron los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia

10. Visto el artículo 37 de la Ley 472, el recurso de apelación procederá “[...] *contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil [hoy Código General del Proceso] [...]*” (Destacado fuera de texto).

11. Visto el artículo 323 del Código General del Proceso se tiene que esta norma dispone lo siguiente:

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

[...]

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

[...]

Cuando la apelación en el efecto suspensivo o diferido se haya interpuesto expresamente contra una o varias de las decisiones contenidas en la providencia, las demás se cumplirán, excepto cuando sean consecuencia de las apeladas, o si la otra parte hubiere interpuesto contra ellas apelación concedida en el efecto suspensivo o en el diferido. Con las mismas salvedades, si la apelación tiene por objeto obtener más de lo concedido en la providencia recurrida, podrá pedirse el cumplimiento de lo que esta hubiere reconocido.

En los casos señalados en el inciso anterior, en el auto que conceda la apelación se ordenará que antes de remitirse el expediente se deje reproducción de las piezas que el juez estime necesarias, a costa del apelante [...]” (Resaltado fuera de texto).

12. En ese orden, el Despacho considera que cuando el artículo 37 de la Ley 472 establece que el recurso de apelación contra la sentencia procederá “[...] *en la forma [...]*” establecida por el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), se entiende que el efecto en que se concede el recurso de apelación se debe regir por los mandatos contenidos en dicha norma, es



decir, el artículo 323 del Código General del Proceso que define los efectos en que se concede el recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en el trámite de una acción popular, hoy medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos.

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

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

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

Por lo expuesto, el Despacho considera que el recurso de apelación, en este caso concreto, se debía conceder en el efecto devolutivo, como en derecho lo ordenó el Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina [...]”¹¹.

14. En el caso *sub examine*, la sentencia apelada tiene el carácter de condenatoria por cuanto, no solamente declara la existencia de una situación jurídica consistente en la vulneración de los derechos e intereses colectivos, sino que, adicionalmente, le impone a la parte demandada unas obligaciones (condenas), las cuales se encuentran señaladas en el numeral 3 *supra*, encaminadas a la protección de los derechos amparados.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 8 de octubre de 2018, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; núm. único de radicación: 88001233300020130002503



15. Además, no se trata de una sentencia que verse sobre el estado civil de las personas, no fue recurrida por ambas partes y, en ella, se accedió a las pretensiones de la demanda.

Ajuste del efecto en que se concedió el recurso de apelación

16. Visto el último inciso del artículo 325 del Código General del Proceso, “[...] Cuando la apelación haya sido concedida en un efecto diferente al que corresponde, el superior hará el ajuste respectivo y lo comunicará al juez de primera instancia. Efectuada la corrección, continuará el trámite del recurso [...]”.

17. Atendiendo a que el Tribunal Administrativo de Risaralda: i) mediante sentencia de 29 de mayo de 2020, accedió a las pretensiones de la demanda; y ii) mediante auto de 26 de octubre de 2020, concedió en efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional y el Municipio de Santa Rosa de Cabal.

18. Considerando que los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, debían concederse en efecto devolutivo; este Despacho ajustará el efecto y comunicará esta decisión al Tribunal Administrativo de Risaralda, por medio de la Secretaría General de esta Corporación.

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

III. RESUELVE:

PRIMERO: AJUSTAR al efecto devolutivo los recursos de apelación interpuestos por la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional y el Municipio de Santa Rosa de Cabal contra la sentencia proferida el 29 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

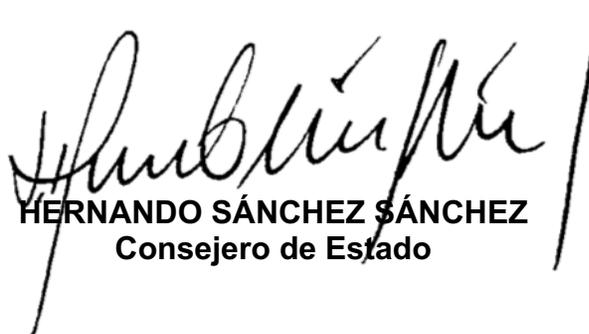


SEGUNDO: COMUNICAR, por Secretaría General de esta Corporación, al Tribunal Administrativo de Risaralda la anterior decisión, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: INFORMAR a las partes e intervinientes que las comunicaciones y demás documentos que se dirijan al Despacho sustanciador con destino al expediente del proceso de la referencia, mediante mensaje de datos, deberán ser enviados al buzón electrónico: “secgeneral@consejodeestado.gov.co” o a través de la Ventanilla de Atención Virtual del Consejo de Estado.

CUARTO: Cumplido lo anterior, se ordena a la Secretaría General **REMITIR** el expediente al Despacho para proveer lo que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado