



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: 050012333000202000034 - 01

Actores: María Nubia Vera Londoño, en calidad de Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio Escobar y El Baile del Corregimiento de Currulao del Municipio de Turbo, y Martín Albeiro Vélez Maya, en calidad de Representante Legal de la Asociación de Comerciantes de Currulao.

Demandados: Nación – Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías, Agencia Nacional de Infraestructura, Municipio de Turbo, Vías de las Américas S.A.S. y José Miguel Cuéllar Bobadilla.

Asunto: Resuelve sobre el ajuste del efecto en que el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia.

AUTO INTERLOCUTORIO

Este Despacho procede a resolver sobre el ajuste del efecto en que el Tribunal Administrativo de Antioquia concedió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 18 de septiembre 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. Los señores María Nubia Vera Londoño, en calidad de Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio Escobar y El Baile del Corregimiento de Currulao del Municipio de Turbo, y Martín Albeiro Vélez Maya, en calidad de Representante Legal de la Asociación de Comerciantes de Currulao, presentaron 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) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; ii) al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; iii) a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y iv) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

2. La parte actora manifestó que se están ejecutando unas obras públicas que no han sido terminadas y que constituyen una amenaza respecto de la locomoción de las personas; además, estas generan inundaciones.

3. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020, resolvió:

“[...] PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA, la excepción de ineptitud de la demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, conforme las razones expuestas.

SEGUNDO: DECLARAR la vulneración y/o amenaza de los derechos colectivos alegados como violados por los actores populares, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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”



TERCERO: Para hacer efectivo el amparo de los derechos colectivos vulnerados, se **ORDENA** al **MUNICIPIO DE TURBO ANTIOQUIA**, realizar todas las actividades tendientes al manejo, mantenimiento y conservación en relación con los sistemas de evacuación de aguas lluvias presentes en el sector afectado, dentro de lo cual deberá garantizar la eliminación de barreras para la correcta evacuación de las aguas lluvias y adicionalmente, que garanticen la movilidad de las personas en el sector, especialmente aquellas con movilidad reducida. Para tal efecto, se concederá un plazo de **CUATRO (4) MESES** contados a partir de la ejecutoria de la presente decisión, para que elabore un proyecto de manejo e intervención en el sector que garantice la evacuación de las aguas lluvias, el cual deberá incluir acciones y tiempos previstos para su implementación y puesta en marcha, que en todo caso no podrá ser superior a **SEIS (6) MESES**, a partir de la elaboración del proyecto.

CUARTO: ORDENAR a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** realizar los estudios necesarios para determinar una solución que resulte efectiva para el tránsito de peatones a lo largo del puente construido sobre el Río Currulao y que reemplace la franja demarcada y delimitada con las estructuras tubulares, bien sea que se determine la construcción de andenes sobre el puente o se adopte cualquier otra solución que garantice la protección de quienes recorran la estructura.

Así mismo, deberá diseñar una solución que resulte segura y efectiva para el cruce de la vía por parte de peatones, bien sea mediante la construcción de un puente o paso peatonal, o cualquier otra intervención que resulte compatible con el uso de la vía, la garantía de circulación de las personas con y sin movilidad reducida y la protección de la vida de transeúntes, de forma que aquellos puedan desplazarse hacia el puente antiguo dispuesto para el tránsito peatonal o bien hacia los poblados vecinos.

Para tal efecto, habrá de conceder un plazo máximo de **CUATRO (4) MESES**, contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

Igualmente, y atendiendo a los resultados de los estudios que se realicen, deberá llevar a cabo la ejecución de las obras relativas tanto al tránsito peatonal sobre el puente como al cruce de la vía, en un plazo máximo de **SEIS (6) MESES** siguientes al vencimiento del plazo anterior.

QUINTO: EXONERAR de responsabilidad en cuanto a la participación en la trasgresión a los derechos colectivos invocados al señor **José Miguel Cuéllar Bobadilla**, el **Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS-**, conforme las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión [...].”

4. La parte actora y la Agencia Nacional de Infraestructura interpusieron recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia.

5. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante el auto proferido el 18 de octubre de 2020, 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) la 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; iv) el ajuste del efecto en que se concedieron los recursos de apelación; y v) la remisión del poder otorgado por el Instituto Nacional de Vías.

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 [...]*”.

7.1. Visto el artículo 86³ de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021⁴, sobre régimen de vigencia y transición normativa.

³ “[...] 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 [...]”.

⁴ “[...] 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 [...]”.



7.2. 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 23 de septiembre de 2020 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 1437⁵, en especial, el artículo 186⁶, 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 Estado⁷.

Efecto de los recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, en el caso *sub examine*

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 del Despacho).

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

⁵ Aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472

⁶ 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.

⁷ <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087>



“[...] 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.

[...]

Quando 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 diversos 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 [...]”⁸.

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), señaladas en el numeral 3 *supra*, encaminadas a la protección de los derechos amparados.

15. Además, no se trata de una sentencia que verse sobre el estado civil de las personas, no fue recurrida por todas las entidades y la persona natural que conforman la parte demandada y, en ella, se accedió a las pretensiones de la demanda.

Ajuste del efecto en que se concedió los recursos 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 [...]”.*

⁸ 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



17. Atendiendo a que el Tribunal Administrativo de Antioquia: i) mediante sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020, accedió a las pretensiones de la demanda; y ii) mediante auto proferido el 18 de octubre de 2020, concedió en efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por la parte demandante y la Agencia Nacional de Infraestructura.

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 Antioquia, 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 parte actora y la Agencia Nacional de Infraestructura contra la sentencia proferida el 18 de septiembre de 2020 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR, por Secretaría General de esta Corporación, al Tribunal Administrativo de Antioquia esta 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