



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 47001 23 33 000 **2016 00482 01**

Accionante: Rodrigo Martínez Silva y otra

Accionado: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Defensa, Dirección General Marítima – DIMAR, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, Corporación Autónoma Regional del Magdalena – Corpamag, Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Santa Marta - DADMA, Departamento del Magdalena – Concesión de Alumbrado Público.

Tesis: El efecto en el que se concede el recurso de apelación de sentencias emitidas en juicios adelantados en procesos en que se haya instaurado el medio de control de defensa de derechos e intereses colectivos es el suspensivo.

Estando el proceso de la referencia pendiente para resolver sobre la admisión de los recursos de apelación interpuestos por Sara Del Carmen Uribe Salas, la Sociedad AR Construcciones S.A.S., la Fiduciaria Bogotá S.A., el Distrito de Santa Marta, el Departamento del Magdalena, la Procuraduría 13 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Magdalena, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alberto de Luque Palencia y Mónica Villalobos Leal, en contra de la sentencia del 30 de noviembre de 2022, aclarada mediante decisión del 3 de mayo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, procede el Despacho a pronunciarse de la siguiente manera.

I. Antecedentes

1.1. Los ciudadanos Rodrigo Martínez Silva y Aylin Yasira Serbousek Castro presentaron demanda en el ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos en contra de La Nación - Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Defensa, la Dirección General Marítima - DIMAR, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - Corpamag, el Departamento Administrativo Distrital de Medio Ambiente de Santa Marta - DADMA y la Concesión de Alumbrado Público, por la vulneración



de sus derechos a la moralidad administrativa, el goce del espacio público, el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de recursos naturales, la seguridad y salubridad pública, la realización de 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, el orden y beneficio de la calidad de vida de los habitantes y el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Esta demanda fue radicada el 19 de diciembre de 2016¹.

1.2. El Tribunal Administrativo del Magdalena accedió al amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; a la moralidad administrativa; al goce del espacio y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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, respecto de la comunidad residente en el sector de Playa Salguero. Ello mediante sentencia del 30 de noviembre de 2022

1.3. Respecto de esa decisión, los Curadores Urbanos números 1 y 2 de Santa Marta presentaron solicitudes de aclaración. Adicionalmente, la Secretaria Técnica del Consejo Distrital de Gestión del Riesgo de Desastres presentó adhesión a la referida solicitud. Aquellas fueron resueltas en proveído del 3 de mayo de 2023, a través del cual se rechazó la última y se accedió a aclarar el numeral octavo de la sentencia del 30 de noviembre de 2022.

1.4. Posteriormente, el Tribunal mediante auto del 24 de mayo de 2023, concedió en el **efecto devolutivo** la totalidad de los recursos de apelación presentados, al

¹ Folio 1 expediente digitalizado, obrante en el índice 2 de SAMAI.



considerarlos presentados oportunamente. Para fundamentar el efecto en que concedió la sentencia, citó el inciso cuarto del artículo 323 del Código General del Proceso.

1.5. En contra de esa decisión, la apoderada de las sociedades de las sociedades AR CONSTRUCCIONES S.A.S. y FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., presentó recurso de reposición por el efecto en el que fue concedido el recurso, al considerar que debió concederse en el suspensivo.

1.6. Éste último, así como las solicitudes de coadyuvancia y apelación adhesiva presentadas por la Cámara Regional de la Construcción del Magdalena (CAMACOL Magdalena), fueron resueltos por auto del 9 de agosto de 2023, decisión judicial en la que no se repuso el auto del 24 de mayo de 2023, se rechazó por extemporánea la primera presentada por CAMACOL Magdalena y se abstuvo de dar trámite a la segunda.

El Tribunal no accedió a reponer el referido proveído por considerar que como la sentencia que profirió en primera instancia es de carácter condenatorio, su apelación debe concederse en el efecto devolutivo. Ello con fundamento en auto del 30 de junio del año en curso, proferido en el proceso de radicación 2020-00603-02, a través del cual el Magistrado del Consejo de Estado Hernando Sánchez Sánchez consideró que *“de conformidad con el artículo 323 de la Ley 1564, los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias condenatorias proferidas en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos se deben conceder en el efecto devolutivo y los que se subsuman dentro de los supuestos fácticos previstos en el inciso 2.º del numeral 3.º, en el efecto suspensivo”*.

II. Consideraciones

2.1. En observancia del artículo 88 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 472 de 1998. Allí estableció todo el régimen procesal al que debía acudir el ciudadano interesado en la defensa de derechos e intereses colectivos.

Así, el artículo 37 *ibidem*, regula las etapas procesales que deben agotarse una vez se presente inconformidad con la sentencia de primera instancia; en otras palabras,



define los lineamientos que deben seguirse para proponer el recurso de apelación; veamos:

“Artículo 37. Recurso de apelación. *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, y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la Secretaría del Tribunal competente.”* (Subrayas del Despacho).

Como se observa, la norma indica que la procedencia frente a la forma y oportunidad del recurso de apelación se rige por lo dispuesto en el Código General del Proceso (en adelante CGP), es decir, por el artículo 322 que es del siguiente tenor:

“Artículo 322. Oportunidad y requisitos. *El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

1. El juez resolverá sobre la procedencia de todas las apelaciones al finalizar la audiencia inicial o la de instrucción y juzgamiento, según corresponda, así no hayan sido sustentados los recursos.

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.

2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso.

Proferida una providencia complementaria o que niegue la adición solicitada, dentro del término de ejecutoria de esta también se podrá apelar de la principal. La apelación contra una providencia comprende la de aquella que resolvió sobre la complementación.

Si antes de resolverse sobre la adición o aclaración de una providencia se hubiere interpuesto apelación contra esta, en el auto que decida aquella se resolverá sobre la concesión de dicha apelación.

3. En el caso de la apelación de autos, el apelante deberá sustentar el recurso ante el juez que dictó la providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, o a la del auto que niega la reposición. Sin embargo, cuando la decisión apelada haya sido pronunciada en una audiencia o diligencia, el recurso podrá sustentarse al momento de su interposición. Resuelta la reposición y concedida la apelación, el apelante, si lo considera necesario, podrá agregar nuevos argumentos a su impugnación, dentro del plazo señalado en este numeral.

Cuando se apele una sentencia, el apelante, al momento de interponer el recurso en la audiencia, si hubiere sido proferida en ella, o dentro de los tres (3) días siguientes a su finalización o a la notificación de la que hubiere sido dictada por fuera de audiencia, deberá precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión, sobre los cuales versará la sustentación que hará ante el superior.



Para la sustentación del recurso será suficiente que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada.

Si el apelante de un auto no sustenta el recurso en debida forma y de manera oportuna, el juez de primera instancia lo declarará desierto. La misma decisión adoptará cuando no se precisen los reparos a la sentencia apelada, en la forma prevista en este numeral. El juez de segunda instancia declarará desierto el recurso de apelación contra una sentencia que no hubiere sido sustentado.

Parágrafo. La parte que no apeló podrá adherir al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la providencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión podrá presentarse ante el juez que lo profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite apelación de la sentencia. El escrito de adhesión deberá sujetarse a lo previsto en el numeral 3 de este artículo.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal". (Subrayas del Despacho).

De la lectura de la anotada normativa se desprende que la remisión expresamente habilitada al Estatuto Procesal Ordinario recae, de un lado, sobre los términos para la interposición del recurso de apelación contra la sentencia (oportunidad), dependiendo de si la decisión es adoptada en audiencia o no; y de otro, se predica de los requisitos que deben ser observados por el memorialista para radicar la alzada (forma), es decir, sobre el alcance de la sustentación de la inconformidad respecto del fallo.

Nótese que dicha disposición agota la remisión autorizada por el Legislador, de modo que no podría estar comprendida en tal autorización lo previsto en el CGP sobre el efecto en el que el Juez de conocimiento debe conceder el recurso, dado que es esta una disposición que no depende de la forma de interposición del recurso sino de un expreso mandato legal de acuerdo al procedimiento de que se trate.

A este respecto se observa que el CGP prevé en una disposición independiente, lo siguiente:

"Artículo 323. Efectos en que se concede la apelación. Podrá concederse la apelación:

1. *En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del juez de primera instancia se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo relacionado con medidas cautelares.*



2. *En el efecto devolutivo. En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.*

3. *En el efecto diferido. En este caso se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el juez de primera instancia en lo que no dependa necesariamente de ella.*

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.

Sin embargo, la apelación no impedirá el pago de las prestaciones alimentarias impuestas en la providencia apelada, para lo cual el juez de primera instancia conservará competencia.

La apelación de los autos se otorgará en el efecto devolutivo, a menos que exista disposición en contrario.

Cuando la apelación deba concederse en el efecto suspensivo, el apelante puede pedir que se le otorgue en el diferido o en el devolutivo, y cuando procede en el diferido puede pedir que se le otorgue en el devolutivo.

Aunque la apelación de la sentencia se tramite en el efecto devolutivo, se remitirá el original del expediente al superior y el cumplimiento del fallo se adelantará con las copias respectivas.

En caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible.

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.

La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, no impedirá que se dicte la sentencia. Si la que se profiere no fuere apelada, el secretario comunicará inmediatamente este hecho al superior por cualquier medio, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos.

Quedarán sin efecto las decisiones del superior que hayan resuelto apelaciones contra autos, cuando el juez de primera instancia hubiere proferido la sentencia antes de recibir la comunicación de que trata el artículo 326 y aquella no hubiere sido apelada. Si la comunicación fuere recibida durante el desarrollo de una audiencia, el juez la pondrá en conocimiento de las partes y adoptará las medidas pertinentes; si a pesar de ello la profiere y este hubiere revocado



alguno de dichos autos, deberá declararse sin valor la sentencia por auto que no tendrá recursos”.

Bajo esa perspectiva, y dado el anotado vacío, es aplicable el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en cumplimiento de lo previsto en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998, según el cual, cuando existan aspectos que no se encuentren regulados en dicho ordenamiento, deben observarse las disposiciones del CGP y del CPACA, dependiendo de la jurisdicción que le corresponda. Así reza el artículo enunciado:

“Artículo 44.- Aspectos no Regulados. 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 oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones.”

En tal escenario, habida cuenta de que se trata de un proceso adelantado ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, es viable la aplicación de la Ley 1437 de 2011, pues en ésta se regula de manera expresa el efecto en que debe ser concedido el recurso de apelación contra una sentencia; veamos:

“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

(...)

Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.” (Subrayas del Despacho).

2.2. Lo dicho también encuentra respaldo en el carácter especializado de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dado que los procesos aquí ventilados cuentan con una característica particular, de la que carecen los tramitados en la Jurisdicción Ordinaria, y es que involucran la participación de entidades públicas o particulares que desempeñan funciones públicas, de modo que una sentencia estimatoria no sólo compromete los recursos de una persona jurídica en sí misma considerada sino los de la comunidad, que por demás se encuentran supeditados al cumplimiento de procedimientos reglados.



Así las cosas, la previsión de la Ley 1437 de 2011 se ajusta a la necesidad contextual de que, para su ejecutoriedad, exista un pronunciamiento del superior que determine el alcance de las decisiones del juez de primera instancia.

2.3. En consideración a todo lo expuesto y en aplicación a lo que prevé el último inciso del artículo 325 del CGP², el Despacho ajustará el efecto en que el Tribunal Administrativo del Magdalena concedió los recursos de apelación interpuestos por la ciudadana Sara Uribe, las sociedades AR CONSTRUCCIONES S.A.S. y FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., el Distrito de Santa Marta, el Departamento de Magdalena, el Procurador 13 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Magdalena, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alberto de Luque Palencia, Curador Urbano provisional de Santa Marta y Mónica Villalobos Leal, Curadora Urbana Número 2 de Santa Marta contra el fallo del 30 de noviembre de 2022, aclarada a través de proveído del 3 de mayo de 2023, para que se dé trámite a la alzada en el **efecto suspensivo**, de acuerdo con el razonamiento vertido en este proveído.

También ordenará que se comunique la presente decisión al *a quo*.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, la Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

² **Artículo 325. Examen preliminar.** *Si la providencia apelada se profirió por fuera de audiencia, el juez o el magistrado sustanciador verificará si se encuentra suscrita por el juez de primera instancia y, en caso negativo, adoptará las medidas necesarias para establecer su autoría. En cualquier caso, la concesión del recurso hace presumir la autoría de la providencia apelada.*

Si a pesar de la falta de firma de la providencia el superior hubiere decidido la apelación, se tendrá por saneada la omisión.

Si la providencia apelada se pronunció en audiencia o diligencia, la falta de firma del acta no impedirá tramitar el recurso.

Si no se cumplen los requisitos para la concesión del recurso, este será declarado inadmisibles y se devolverá el expediente al juez de primera instancia; si fueren varios los recursos, solo se tramitarán los que reúnan los requisitos mencionados.

El superior devolverá el expediente si encuentra que el juez de primera instancia omitió pronunciarse sobre la demanda de reconvención o sobre un proceso acumulado. Así mismo, si advierte que se configuró una causal de nulidad, procederá en la forma prevista en el artículo 137.

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. (Subrayas del Despacho).



PRIMERO: AJUSTAR el efecto en que fueron concedidos los recursos de apelación interpuestos por la ciudadana Sara Uribe, las sociedades AR CONSTRUCCIONES S.A.S. y FIDUCIARIA BOGOTÁ S.A., el Distrito de Santa Marta, el Departamento de Magdalena, el Procurador 13 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios del Magdalena, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Alberto de Luque Palencia, Curador Urbano provisional de Santa Marta y Mónica Villalobos Leal, Curadora Urbana Número 2 de Santa Marta contra el fallo del 30 de noviembre de 2022, aclarada a través de proveído del 3 de mayo de 2023, por el Tribunal Administrativo del Magdalena y en consecuencia, entender que lo fue en el **SUSPENSIVO**, de conformidad con lo visto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNICAR, por Secretaría General de esta Corporación, al Tribunal Administrativo del Magdalena la presente decisión.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

El presente auto fue firmado electrónicamente por el Consejero en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.