



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. únicos de radicación: 540012333000201800256-01 (Acumulado 540013333007201800353-01)

Actores: Fredy José Pinillos, Pablo Alfonso Mariño Durán, Rubén Guarín Granados y otros¹

Demandados: Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; Empresa Industrial y Comercial de Villa del Rosario E.S.P.; y Municipio de Villa del Rosario

Coadyuvantes²: Duván Camilo Navas y otros³

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

¹ Luisa León Arias, Sandra Milena Castañeda, Marina Cárdenas Forero, Marcos Leonel Torres, entre otros visibles a folios 6 a 62 del proceso identificado con el núm. único de radicación 540013333007201800353-01

² Proceso identificado con el núm. único de radicación 540012333000201800256-01

³ Fredy Álvarez, Elcida Carvajal, Edgar Pineda, Marina Rodríguez, Ruth Rodríguez, Alisson García, David Gamboa, Hysen Carvajal Lizarazo, Germán Aponte, Juan Carlos Cortés, Martha Santos, Carlos Hernández, Derlyng Gómez, Paola Andrea Romero, Daniel Rodríguez, Jenny Lorena G (sic), Mélida Rivera, Manuel Quiroz, Kevin Uribe, Kevin Hernández, Gladys Quirós, Evelia Quirós, Florinda Hernández, Marco Tulio Fuentes, Karina Monguí, Daniela Quiroz, Mildred Martínez, Sandra Milena Quiroz, Pablo Jesús Mendoza, Jacoba Quiroz, Pablo Antonio Tarazona, Florinda Quiroz, Zuleima Miranda, José Benjamín Firavitoba, María Verónica Gómez, Jaime Chaparro, Berta Syeni Espitia, Dayana González, Luz Stella Baéz, Mabel Beltrán, Erwin Johan Antolinez, Sandra Garavito Castro, Jane Fergusson, Hernando Gómez, Diana Gualdrón, Wilson Waldrón, Silverio Rojas, Kandy Yurley Anaya, Antonia Logreira, Juan Bautista Ordoñez, Nieves Sánchez, Luz Marina Rivera, Ruth Rivera Ruiz, Sonia Cobos, Libardo Jaime Echavarría, Martha Lucía Jaramillo, Xiomara Echavarría, Michel Dayan Echavarría, entre otros visibles a folios 91 a 114 del proceso identificado con el núm. único de radicación 540012333000201800256-01



AUTO INTERLOCUTORIO

Este Despacho procede a resolver sobre el ajuste del efecto en que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander concedió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida el 27 de febrero 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 Fredy José Pinillos, Pablo Alfonso Mariño Durán, Rubén Guarín Granados y otros 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 1998⁴ y 1437 de 18 de enero de 2011⁵, con el objeto de obtener la protección del “[...] *derecho al agua, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios públicos que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y demás derechos que se consideren amenazados o vulnerados [...]*”⁶ y los derechos a “[...] *tener acceso al agua potable, a la dignidad humana, a la vida, a la salud, a la salubridad y a la igualdad [...]*”⁷.

2. La parte actora manifestó que, desde hace cinco (5) años, los habitantes del área urbana del Municipio de Villa del Rosario sufren de racionamiento de agua y el servicio se presta cada quince (15) días, una vez al mes o cada tres

⁴ “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”.

⁵ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

⁶ Cfr. Folio 4 del proceso identificado con el número único de radicación 540012333000201800256-01

⁷ Cfr. Folio 3 del proceso identificado con el número único de radicación 540013333007201800353-01



(3) meses; además, a su juicio, la Empresa Industrial y Comercial de Villa del Rosario E.S.P. cuenta con una infraestructura “deplorable”.

3. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la sentencia proferida el 27 de febrero de 2020⁸, resolvió lo siguiente:

*“[...] **SEGUNDO: AMPARAR** los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y los derechos de los consumidores y usuarios, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.*

TERCERO. Como consecuencia de lo anterior, se **DISPONE** lo siguiente:

3.1. A la **SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS SUPERSERVICIOS**, en un plazo máximo de seis (6) meses, finalice la toma de posesión e intervención, y realice la devolución y entrega efectiva de la empresa **EICVIRO ESP** a la alcaldía del **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO**.

3.2. A la alcaldía del **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO** y a la **EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE VILLA DEL ROSARIO – EICVIRO E.S.P.**, adoptar las acciones necesarias para solucionar de manera real, efectiva y definitiva el problema de la falta de una infraestructura eficiente de distribución domiciliar del Acueducto Metropolitano. Deberán adelantar todas las gestiones técnicas y de ingeniería, administrativas, interadministrativas, presupuestales, financieras y demás que se requieran para mejorar la infraestructura de distribución de acueducto, aumentando la capacidad de la red para llegar a una cobertura nominal del 100%, tanto en acueducto como en alcantarillado, al igual que la continuidad en la prestación de servicios, de forma que se garantice el suministro las 24 horas del día.

Para tal efecto, el Municipio deberá dar prioridad a la asignación de recursos del SGP para saneamiento básico y de otras fuentes de inversión pública, de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 y normas que las modifiquen o complementen.

3.3. A la alcaldía del **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO**, se abstenga de otorgar nuevas licencias de urbanización y/o construcción de vivienda urbana, hasta tanto se demuestre se cuente (sic) con una infraestructura y redes primarias de acueducto y alcantarillado, con capacidad de brindar cobertura nominal suficiente, al igual que la continuidad en la prestación de los servicios, de forma que se garantice el suministro las 24 horas del día, en el perímetro urbano definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

3.4. A la **EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DE VILLA DEL ROSARIO EICVIRO E.S.P.**, se abstenga de expedir certificación de viabilidad y disponibilidad inmediata de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el **MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO**, hasta tanto se demuestre se cuente (sic) con una infraestructura y redes primarias de acueducto y alcantarillado, con capacidad de brindar cobertura nominal suficiente, al igual

⁸ Cfr. 575 a 597



que la continuidad en la prestación de los servicios, de forma que se garantice el suministro las 24 horas del día, en el perímetro urbano definido en el Plan de Ordenamiento Territorial.

3.5. A la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, dar curso prioritario a los proyectos que le presenten en materia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado correspondientes al MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO. Además, en el marco de sus competencias, el Ministerio responderá subsidiariamente por las actividades necesarias para solucionar de manera real, efectiva y definitiva la problemática de agua potable y saneamiento básico que aqueja a la comunidad, en tanto y en cuanto la alcaldía del MUNICIPIO DE VILLA DEL ROSARIO acredite el cumplimiento de los requisitos que suponen los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad y complementariedad establecidos en el artículo 4 de la Ley 136 de 1994.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda [...].”

4. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Empresa Industrial y Comercial de Villa del Rosario E.S.P. y el Municipio de Villa del Rosario interpusieron recursos de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia.

5. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante el auto proferido el 8 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; 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 [...]”.

8. Visto el artículo 86⁹ de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021¹⁰, sobre régimen de vigencia y transición normativa.

9. 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 4 de marzo de 2020, deben continuar rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su presentación.

El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones

9. Vista la Ley 1437¹¹, en especial, el artículo 186, sobre actuaciones a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las actuaciones judiciales se surtirán por medios electrónicos.

10. 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 Estado¹².

⁹ “[...] 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 [...]”.

¹⁰ “[...] 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 [...]”.

¹¹ Aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472

¹² <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8087>



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

11. 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).

12. Visto el artículo 323 del Código General del Proceso, sobre los efectos en que se concede la apelación, 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).

13. 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.

14. Este Despacho, mediante el auto proferido el 8 de octubre de 2018, consideró que, de conformidad con lo dispuesto en la norma indicada *supra*, las apelaciones de 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 [...]”¹³.

15. 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.

¹³ 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



16. 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 parcialmente a las pretensiones de la demanda.

Ajuste del efecto en que se concedieron los recursos de apelación

17. 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 [...]*”.

18. Atendiendo a que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander: i) mediante la sentencia proferida el 27 de febrero de 2020, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; y ii) mediante auto proferido el 8 de octubre de 2020, concedió en efecto suspensivo los recursos de apelación interpuestos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Empresa Industrial y Comercial de Villa del Rosario E.S.P. y el Municipio de Villa del Rosario.

19. Considerando que los recursos 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 Norte de Santander, 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 la concesión de los recursos de apelación interpuestos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Empresa Industrial y Comercial de Villa del Rosario E.S.P. y el Municipio de Villa del Rosario contra la sentencia proferida el 27 de febrero



de 2020 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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