

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, trece (13) de agosto de dos mil trece (2013)

ACCIÓN	POPULAR
DEMANDANTE	REINALDO DE JESÚS MARÍN CORREA
DEMANDADOS	MUNICIPIO DE MEDELLÍN Y OTROS
RADICADO	05 001 23 31 000 2012 00826
INSTANCIA	PRIMERA
ASUNTO	Resuelve solicitud de nulidad. Competencia de autoridades ambientales. Ley 99 de 1993. Vinculación del contradictorio.
AUTO INTERLOCUTORIO	209

Por medio de escrito presentado en el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 16 de julio de 2013, la Procuraduría Primera Agraria y Ambiental de Antioquia solicita se declare la nulidad de lo actuado por falta de integración del contradictorio.

1. ANTECEDENTES

1.1 Fundamentos de la solicitud de nulidad de lo actuado.

La Procuradora Agraria hace saber que el Código de Procedimiento Civil, aplicable vía remisión por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé en su canon 83 la vinculación del litisconsorcio necesario de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, concediendo a los citados el mismo término para que comparezcan.

Agrega que la Ley 472 de 1998 radica en cabeza del juez popular la obligación de integrar el extremo pasivo de la litis si verifica la existencia de otro presunto responsable en la vulneración de los derechos e intereses colectivos.

Se refiere al caso concreto, frente al que indica que del escrito introductor se da cuenta del vertimiento de las aguas negras a la quebrada como la disposición de basuras en ella, también ocupación del cauce por parte de algunas viviendas, *situación que fue confirmada durante todo el proceso y verificada durante la inspección judicial.*

Señala que la Ley 99 de 1993 dispuso en cabeza de autoridades ambientales la protección de los recursos naturales, con competencias incluso para sancionar.

Comenta que en Antioquia dichas autoridades son cuatro, ejerciendo competencia en diferentes municipios, alude específicamente a Corantioquia y al Área Metropolitana, autoridades que convergen en los 9 municipios del que conforman esta última entidad y precisa que Corantioquia ejerce jurisdicción en la parte rural y el Área Metropolitana en la parte urbana.

Alude que el inmueble objeto de la acción popular está situado en el barrio Castilla de Medellín, zona urbana como lo sostuvo dicho ente territorial, y como fue reiterado por Corantioquia, y agrega que en el proceso están demostrados múltiples y graves daños a los recursos naturales y al medio ambiente, en consecuencia, estima que la autoridad ambiental podría encontrarse cobijada por los efectos de la decisión judicial *urge la integración del ÁREA METROPOLITANA DEL VALE DE ABURRÁ, como litisconsorte necesario, y la desvinculación del proceso por razones obvias y ya analizadas, a CORANTIOQUIA.*¹

Bajo el anterior razonamiento, sostiene la Agente del Ministerio Público que es menester vincular la autoridad ambiental competente, desvincular a Corantioquia y si hay lugar al cambio de competencia, radicándose la misma en el Juzgado Administrativo de Medellín, teniendo en cuenta que el Área Metropolitana no ostenta la categoría de entidad del orden nacional. Culmina el escrito así:

Con fundamento en las anteriores consideraciones comedidamente solicito:

- 1. Declarar la nulidad de todo lo actuado y remitir el expediente al juzgado*
- 2. Ordenar la integración del litisconsorcio necesario, vinculando al Área Metropolitana del Valle de Aburrá*
- 3. Ordenar la desvinculación de Corantioquia*

1.2 Trámite impartido al incidente de nulidad.

Con fundamento en el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicó vía remisión el Código de Procedimiento Civil, por esa razón, por medio de auto del 22 de julio de 2013² se corrió traslado del incidente a nulidad a las partes por el término de tres días, a fin de que se pronunciaran al respecto.

1.3 Posición del actor popular

Dentro de la oportunidad concedida el señor Reinaldo Marín allega escrito en el cual solicita al despacho no invalidar todo lo actuado, por el contrario, tenerlo como prueba, destaca la esencia de la acción popular y el trámite expedito que debe impartírsele sin echar de menos que el proceso de la referencia lleva en la

¹ Ver folio 440

² Ver folio 444

jurisdicción más de dos años, comenta que en la sentencia el magistrado es quien adoptará la decisión con las pruebas y elementos de juicio necesarios; dice que la petición de vincular al Área Metropolitana es improcedente, como quiera que su función no es la que cobija las peticiones de la demanda popular, que el Municipio de Medellín y Epm son las entidades llamadas a dar una solución a la controversia, y finalmente, refiere estar de acuerdo con la petición de desvincular a Corantioquia en tanto cuando presentó la demanda regía una normativa que hoy día ha perdido vigencia.

Previo a resolver, el Despacho hará las siguientes

1. CONSIDERACIONES

1.1 Demanda. El día 22 de julio de 2011 el señor Reinaldo de Jesús Marín Correa presenta demanda en ejercicio de la acción popular contra el Municipio de Medellín, Empresas Públicas de Medellín y la Corporación Autónoma Regional de Antioquia, dada la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, el acceso a los servicios públicos y que su prestación sea eficiente y oportuna, así como el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, y, el derecho a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsibles.

En los hechos refiere que la problemática se presenta en la Carrera 70 N° 96-34 del barrio Castilla de Medellín, donde se derrumbó una losa que servía de camino servidumbre a varias viviendas del sector, con ocasión a que las aguas residuales de esas casas no tienen habilitado el servicio de alcantarillado por Empresas Públicas de Medellín.

1.3 Trámite surtido en el Juzgado Trece Administrativo. El 28 de julio de 2011 el Juzgado admite la demanda³ contra el Municipio de Medellín, Empresas Públicas de Medellín y Corantioquia.

El día 19 de enero de 2012 se abre a pruebas el proceso⁴, durante la etapa probatoria, el Juzgado encuentra que carece de competencia para conocer del proceso de la referencia toda vez que la demanda fue dirigida también contra una entidad del orden nacional⁵, Corantioquia, y en virtud del artículo 122 de la Ley 1395 de 2010, la autoridad judicial competente para conocer de los procesos iniciados en ejercicio de acción popular contra un entidad del orden nacional es el tribunal administrativo de la jurisdicción que corresponda.

³ Ver folio 33

⁴ Folio 155

⁵ Folio 215

1.4 Trámite en el Tribunal. Por acta de reparto del 12 de junio de 2012 la demanda es repartida a la Magistrada Liliana Patricia Navarro Giraldo, quien por medio de auto del día siguiente avoca conocimiento, deja sin efecto la actuación surtida y admite la demanda contra el Municipio de Medellín, Empresas Públicas de Medellín y Corantioquia⁶.

Durante el traslado de la demanda, Corantioquia contesta y como medio de defensa propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, con fundamento en que la ficha predial digital emitida por la Secretaría de Hacienda de Medellín da cuenta de que la zona se ubica en suelo urbano, en consecuencia, estima que el sector de la problemática no hace parte de su jurisdicción⁷. Corantioquia reitera su falta de legitimación en la causa en el escrito de alegatos de conclusión en el sentido de no ser la autoridad competente en la zona urbana⁸.

1.5 De la decisión de excepciones en la acción popular. De conformidad con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, en la contestación de la demanda los sujetos pueden proponer excepciones de mérito, y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada; y señala que el momento procesal para resolverlas es la sentencia.

1.6 De las autoridades ambientales. La Ley 99 de 1993 *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena al Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*, señala en su artículo 23 que las corporaciones autónomas regionales son entes de carácter público, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica con la función de administrar del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables.

El artículo 55 *ibíd* refiere que las competencias en materia ambiental en las grandes ciudades dentro de su perímetro urbano tratándose de: el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones, le corresponden a los municipios, distritos y áreas metropolitanas.

1.7 De las causales de nulidad de lo actuado. El proceso es un conjunto de actos que requiere formalidades relativas al tiempo, al lugar, al orden y al modo; actos que están sometidos a reglas como forma de obtener una solución definitiva y en derecho al problema jurídico que se plantea, la ordenación de estas

⁶ Folios 218 y 219

⁷ Folio 280

⁸ Folio 426

actuaciones conlleva el respeto por unas formalidades fundamentales legalmente establecidas, de obligatoria observancia en cuanto, desconocerlas, afectan el derecho al debido proceso.⁹

El Procesalista Piero Calamandrei¹⁰, al respecto, sostiene:

“La regulación de las formas procesales sirve precisamente para esto: las reglas del procedimiento son, en sustancia, una especie de metodología fijada por la ley para servir de guía a quien quiera pedir justicia: casi, podría decirse, el manual del litigante, que le enseña cómo se debe comportar con el juez para ser escuchado por éste. Así las formas procesales, al imponer un cierto orden y un cierto modo de expresión a las deducciones de las partes de las partes y al prohibir al juez que tenga en cuenta las defensas presentadas en formas diversas, aseguran el respeto del contradictorio y la igualdad de las partes; las mismas no sirven, pues, como podrían pensar los profanos; para hacer más complicado y menos comprensible el desarrollo del proceso, sino, por el contrario, para hacerlo más simple y más rápido, en cuanto fuerzan a las partes a reducir sus actividades al mínimo esencial y a servirse de modos de expresión técnicamente apropiados, para hacerse entender con claridad por el juez: las mismas, en conclusión, en lugar de obstáculo para la justicia son, en realidad, una precisa garantía de los derechos y de las libertades individuales.”

La inobservancia de las formas procesales, puede conllevar a la nulidad del acto o su corrección, las irregularidades intrascendentales que no comprometan el proceso mismo será suficiente con subsanarlas y seguir adelantando la actuación, mientras que existen formas rígidas cuyo desconocimiento implica la ineficacia del acto procesal.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (L.1437 de 2011), en su artículo 208 prevé como causales de nulidad en todos los procesos, las enunciadas en el Código de Procedimiento Civil, canon 140, que reza:

“ARTÍCULO 140. CAUSALES DE NULIDAD. *El proceso es nulo en todo o en parte, solamente¹¹ en los siguientes casos:*

- 1. Cuando corresponda a distinta jurisdicción.*
- 2. Cuando el juez carece de competencia.*
- 3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.*

⁹ Agudelo Ramírez, Martín. *El Proceso Jurisdiccional*, Bogotá, Ediciones Librería Jurídica Comlibros, Segunda Edición. Pág. 71.

¹⁰ Cfr. P Calamandrei, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, Tomo I. Pág. 322

¹¹ La Corte advierte en la Sentencia C-491-95: 'Declarar EXEQUIBLE la expresión acusada del inciso 1o del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, con la advertencia expresa de que dicho artículo reguló las causales de nulidad legales en los procesos civiles.

4. Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde.
 5. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si en estos casos se reanuda antes de la oportunidad debida.
 6. Cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas o para formular alegatos de conclusión.
 7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso.
 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.
 9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.
- Quando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas, si no se impugnan oportunamente por medio de los recursos que este Código establece.”

El canon 144 Código de Procedimiento Civil, abre la posibilidad al saneamiento de las nulidades procesales cuando: (I) no se aleguen oportunamente, (II) son convalidadas por las partes que podrían tener interés en ella, (III) se continúa actuando en el proceso sin alegarlas, y, (IV) a pesar de la irregularidad, el acto procesal cumple su finalidad. Sin embargo, en su inciso final resalta que son insaneables las nulidades de que tratan los numerales 3 y 4 del artículo 140 ibídem, referidas estas a revivir etapas legalmente concluidas y al trámite del proceso de forma diferente al que le corresponde.

En el presente caso, la irregularidad consistente en no haberse notificado el auto admisorio a todos los sujetos llamados a resistir las pretensiones, permite ser corregida sin necesidad de retrotraer las actuaciones, procediendo a la vinculación del presunto responsable en los términos del inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998.

1.8 Caso concreto.

La Agente del Ministerio Público solicita se declare la nulidad de todo lo actuado, teniendo en cuenta que la autoridad ambiental llamada a resistir las pretensiones de la demanda no es la Corporación Autónoma Regional de Antioquia, sino el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; en consecuencia, solicita se desvincule a

Corantioquia, se llame al proceso al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y teniendo en cuenta que no estaría dentro de los sujetos procesales una entidad del orden nacional, se devuelva el expediente al juzgado de origen para que allí se continúe el conocimiento del proceso.

Este Despacho después de un análisis del proceso, las pretensiones, las entidades inicialmente demandadas, las entidades con competencia ambiental y las causales de nulidad del Código de Procedimiento Civil; estima que no hay lugar a invalidar actuación alguna, por las siguientes razones:

Corantioquia se encuentra vinculada al proceso porque el actor popular dirigió su demanda contra tal entidad por estimar que debe resistir las pretensiones de la demanda, y ser presunta responsable de los derechos colectivos invocados, lo cual constituye su derecho de acceso a la administración de justicia, a integrar y dirigir sus pretensiones contra quien considera debe resistirlas. No significa lo anterior que sea un criterio vinculante para el juez popular, como quiera que ya al momento de proferir sentencia se hará un análisis de la procedencia de la acción popular, los elementos que la configuran y en caso de encontrar afectación de derechos e intereses colectivos, identificar la autoridad responsable y darle órdenes tendientes al restablecimiento de los mismos.

La excepción de falta de legitimación en la causa alegada por Corantioquia será resuelta en la sentencia, tal como lo ordena la Ley 472 de 1998 en cuanto a las excepciones de mérito, allí se determinará si se declara probada o no de conformidad con la prueba obrante y la normativa que rige la materia.

Ahora bien, es de recibo la petición de la Agente del Ministerio Público de lograr la comparecencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá al proceso, habida cuenta de que la Ley 99 de 1993 dispone que en las grandes ciudades la autoridad ambiental será ejercida por los municipios, áreas metropolitanas y distritos, en el perímetro urbano, tal como se aprecia de la ficha catastral visible a folio 356, el sector del barrio Castilla que convoca la atención de la Magistratura es urbano. Por consiguiente, en virtud del inciso final del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 este Despacho con motivo de la intervención de la Procuradora Delegada, se percata en este estado del proceso que es necesario llamar a un presunto responsable en la eventual vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

En ese orden de ideas, esta Corporación sigue siendo competente para conocer del asunto al rubro, no es el momento procesal para declarar o no probada la

excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por Corantioquia, entidad del orden nacional.

Asimismo, tal como lo sostiene el actor popular, al proceso debe brindársele un trámite expedito y la vinculación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá se surtirá en el estado en que se encuentra, sin que ello implique el desconocimiento de las garantías mínimas del derecho al debido proceso y de defensa. Se ordenará la notificación del auto admisorio de la demanda y de la presente providencia de forma personal como lo ordena el artículo 21, el cual remite al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, **POR SECRETARÍA** se enviará un mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, que contendrá la notificación que se realiza y copias de las providencias a notificar, estas son: el auto admisorio de la demanda, la presente providencia, y adicionalmente se le adjuntará la demanda. Lo anterior a la mayor brevedad posible, teniendo en cuenta el estado del proceso y el impulso que debe imprimírsele a esta acción constitucional.

Se le concederá al Área Metropolitana del Valle de Aburrá el **TÉRMINO DE 10 DÍAS HÁBILES PARA CONTESTAR LA DEMANDA**, para que proponga que las excepciones de mérito, tendrá acceso al expediente y podrá solicitar pruebas y aportar las que tenga en su poder, si es del caso. El Despacho precisa que si bien la nueva normativa procesal en materia contencioso administrativa, prevé que el término de traslado solo comenzará a correr transcurridos los 25 días después de la última de las notificaciones, en este caso, con motivo del estado en que se encuentra el proceso, esto es, alegatos de conclusión y la naturaleza del mismo, reducirá el término a 10 días. En consecuencia, enviada la notificación por mensaje dirigido al buzón electrónico de la entidad vinculada, **EL TÉRMINO DE TRASLADO DE LA DEMANDA SOLO EMPEZARÁ A CORRER VENCIDOS 10 DÍAS DESPUÉS DEL ENVÍO DEL MENSAJE**, de lo cual se dejará constancia en el expediente; a partir del vencimiento del décimo día comenzarán a correr los 10 días para contestar la demanda.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA DE DECISIÓN –**

RESUELVE:

PRIMERO. NO DECLARAR la nulidad de todo lo actuado, por encontrarse que la vinculación del presunto responsable puede ser corregida, según las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de desvinculación de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia, teniendo en cuenta que la excepción de mérito de falta de legitimación en la causa se resolverá en la sentencia.

TERCERO: ORDENAR la vinculación del **ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ**, como presunto responsable en la eventual afectación de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

CUARTO. NOTIFÍQUESELE al Área Metropolitana del Valle de Aburrá el auto admisorio de la demanda y la presente providencia de forma personal como lo ordena el artículo 21 de la Ley 472 de 1992. **POR SECRETARÍA** se enviará un mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, que contendrá la notificación que se realiza y las providencias a notificar, estas son: el auto admisorio de la demanda, la presente providencia, y adicionalmente se adjuntará la demanda.

QUINTO. CÓRRASE TRASLADO a la entidad vinculada, por el **TÉRMINO DE 10 DÍAS HÁBILES** para contestar la demanda, proponer las excepciones de mérito, tener acceso al expediente, solicitar y aportar las pruebas que estime pertinentes. El término de traslado de la demanda solo empezará a correr vencidos 10 días después del envío del mensaje, de lo cual se dejará constancia en el expediente; a partir del vencimiento del décimo día comenzarán a correr los 10 días para contestar la demanda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO CRUZ RIAÑO
MAGISTRADO