



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D.C., primero (1.º) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente	:	11001-33-42-049-2021-00171-00
Demandante	:	Ericsson Ernesto Mena Garzón y otros
Demandado	:	Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital del Medio Ambiente (SDA) – Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)
Medio de control	:	Protección de derechos e intereses colectivos
Actuación	:	Resuelve solicitud de nulidad

ASUNTO

Procede el Despacho a resolver **(i)** el incidente de nulidad propuesto por el Consorcio Eucarístico Carrera 68, en calidad de contratista del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, de los contratos 345 de 2020 (grupo 1); 346 de 2020 (grupo 2); 347 de 2020 (grupo 3), y 353 de 2020 (grupo 9); y **(ii)** las peticiones que como coadyuvantes presentaron los Consorcios **(a)** LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS); **(b)** Infraestructura Avenida 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.); y, **(c)** Supervisor AV. 68.

ANTECEDENTES

El señor Ericsson Ernesto Mena Garzón y otros presentaron demanda de protección de derechos e intereses colectivos, con el fin de que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia de un equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; el derecho al goce del espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público; derecho a la seguridad, a la vida, derecho al buen vivir y salubridades públicas; derecho a 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.

La vulneración alegada se fundamentó en la presencia de un daño inminente e irreparable, al considerar que se ha impartido un manejo forestal irregular y ante la existencia de graves inconsistencias en las resoluciones expedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, que autorizaron al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU

llevar a cabo la tala, traslado y conservación de individuos arbóreos que se encuentran ubicados en espacio público y hacen parte del inventario forestal que se llevó a cabo para la factibilidad, estudios y diseños para la adecuación al Transmilenio por la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68), razón por la que invocaron que se detenga todo tipo de proceso silvicultural de tala. Para soportar tal afirmación, se aportó el Oficio del 4 de junio de 2021, por medio del cual, el personero de Bogotá solicitó al director del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, la suspensión de actividades silviculturales de tala programadas, en el desarrollo del proyecto Troncal Avenida 68 Alimentadora de la Primera Línea del Metro.

Por su parte, los actores solicitaron el decreto de una medida cautelar de urgencia, con el fin de obtener la suspensión de los actos administrativos por los cuales se concedieron permisos de tala, traslado, afectación al suelo, afectación a cuencas hidrográficas, afectación a zampas, afectación a parques, alamedas, calzadas y separadores, puesto que, en su criterio, los actos administrativos no cuentan con el soporte suficiente en cuanto a estudios que garanticen la seguridad, subsistencia, supervivencia, reproducción de conservación del hábitat de la fauna silvestre, y de toda actividad que ahuyente o capture fauna, para el desarrollo de la construcción del sistema Transmilenio por la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68).

Pues bien, esta autoridad judicial, a través de auto del 7 de julio de 2021 admitió la demanda de la referencia y tuvo como entidades demandadas a Bogotá Distrito Capital, Secretaría Distrital de Ambiente y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Por otro lado, en lo que respecta a la solicitud de medida cautelar de urgencia, se consideró que no existían los elementos probatorios que justificaran pronunciarse sobre la cautela en los términos que fue solicitada, por lo que se dispuso la aplicación de lo dispuesto en el artículo 233 del CPACA, para que las entidades accionadas se pronunciaran sobre dicha solicitud. Luego, por auto del 28 de julio de los corrientes, se dio alcance a la medida cautelar solicitada por el actor, quien argumentó la presencia de nuevos hechos. En esta decisión, entre otras órdenes, se requirió a la Personería de Bogotá para que aportara a este proceso, copia e información de los antecedentes administrativos que motivaron la orden que impartió dentro de sus competencias de garante de derechos, de suspender las talas programadas de individuos arbóreos que están ubicados en espacio público y hacen parte del inventario forestal que se llevó a cabo para la factibilidad, estudios y diseños para la adecuación al Transmilenio por la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68).

Adicionalmente, se requirió a la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la Secretaría Distrital de Ambiente para que informara sobre las modificaciones efectuadas a las 9 resoluciones que autorizaron los tratamientos silviculturales en el proyecto para la construcción de la adecuación al sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68).

Una vez revisadas las pruebas que fueron requeridas, por auto del 20 de agosto de 2021, al considerarse por parte de esta autoridad judicial que se estaba en presencia de un daño inminente e irreparable ante el manejo forestal irregular que se estaba efectuando, con el fin de evitar un perjuicio irremediable y de preservar el

objeto de la acción de la referencia, se decretó como medida cautelar la suspensión de los actos administrativos contenidos en las 9 resoluciones que autorizaron los tratamientos silviculturales en el proyecto que tiene como objeto la construcción para la adecuación al sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68). Ello, hasta tanto se presentarán y revisarán las modificaciones que se requerían efectuar a las 9 resoluciones que autorizaron el respectivo tratamiento silvicultural de dichos individuos arbóreos.

Por otro lado, se ordenó la vinculación como terceros interesados a los Consorcios responsables de la construcción de Transmilenio por la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68), y al Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis.

SOLICITUD DE NULIDAD

1. Fundamentos del incidente de nulidad

El apoderado del Consorcio Eucarístico Carrera 68 manifestó que se configuró una nulidad procesal, teniendo en cuenta que, a través del auto del 20 de agosto de 2021 (ESTE AUTO RESUELVE LA MEDIDA NO CORRE TRASLADO DE LA MISMA) se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar a las entidades demandadas (Bogotá Distrito Capital – Secretaría Distrital del Medio Ambiente – Instituto de Desarrollo Urbano), sin que se hubiese vinculado para ese momento, al Consorcio como responsable de la obra correspondiente a los grupos 1, 2, 3 y 9 del proyecto.

Indicó que, si el Despacho hubiese ordenado su vinculación oportunamente, habría podido presentar las pruebas que advierten la improcedencia de la medida cautelar en cuanto a la suspensión de las Resoluciones 3103 de 2019, 3108 de 2019, 3110 de 2019 y 3111 de 2019, las cuales fueron modificadas mediante las Resoluciones 2440 de 2021, 2010 de 2021, 2357 de 2021 y 2230 de 2021, respectivamente.

En esos términos, consideró que se le vulneraron los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, al no haberse vinculado desde el inicio del proceso, y, sobre todo, al no habersele concedido el traslado de la solicitud de la medida cautelar.

Como fundamento de nulidad, acudió a lo dispuesto en el numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso, y solicitó decretar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio proferido el 7 de julio de 2021, incluyendo el decreto de la medida cautelar, para que en su lugar, se disponga la vinculación del Consorcio otorgándosele la oportunidad para pronunciarse sobre la solicitud cautelar.

2. Coadyuvancia del incidente de nulidad

- Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS).

Señaló que, el Despacho omitió disponer la notificación del auto admisorio y correrle traslado de la solicitud de medida cautelar al Consorcio LHS. Afirmó que se

configuró la causal de nulidad prevista en el numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso.

Adujo que el auto por medio del cual se vinculó a los Consorcios, no lo hizo al Consorcio LHS como contratista del contrato 350 de 2020 (grupo 6), sino que vinculó a Ayesa Ingeniería y Arquitectura S.A.U. Sucursal Colombia contrato 604 de 2020, quien es el interventor del contrato.

Sostuvo que, si se hubiese corrido traslado de la medida cautelar, notificando previamente al Consorcio LHS del auto admisorio de la acción popular, se habría evitado una vulneración al debido proceso y defensa. Además, que hubiese podido demostrar la improcedencia de la medida cautelar, por encontrarse superados los motivos que dieron lugar a su decreto.

Solicitó decretar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda y, en su lugar, disponer la vinculación del Consorcio LHS en la admisión de la acción popular.

Como petición subsidiaria, solicitó la terminación anticipada de la acción popular por carencia de objeto por hecho superado, en los términos del artículo 278 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

- Consorcio Infraestructura AV. 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.)

Sostuvo que el Consorcio no fue vinculado desde el inicio del proceso de la acción popular, razón por la cual considera vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción.

Indicó que se realizó una indebida notificación del auto del 20 de agosto de los corrientes (mediante el cual se decretó la medida cautelar), porque el nombre que utilizó el Juzgado para notificar la decisión fue Consorcio Internacional 68 el cual desconoce, y el Consorcio Bulevar 68 es el grupo interventor; por ello, considera que el Consorcio que representa jamás hubiese tenido derecho a ejercer los medios de defensa. Adujo que de manera irregular se envió la notificación a una de las cuentas de correo del apoderado y de otro funcionario de una de las empresas que integra el Consorcio Infraestructura AV. 68.

Explicó que el Consorcio Infraestructura AV. 68 suscribió con el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, los contratos IDU-348 e IDU-351 el 8 de mayo de 2020, y por ello considera pertinente su participación en el presente proceso, ya que es el responsable de la ejecución de los mismos, y consecuentemente de cualquier decisión.

Afirmó que, si el Despacho le hubiera notificado la admisión de la demanda y demás actuaciones procesales, previas a la adopción de la medida cautelar, el Consorcio hubiese tenido la oportunidad de manifestar que la solicitud de cautela resultaba improcedente. Lo anterior, bajo el argumento que los actos administrativos que se

ordenaron suspender fueron modificados mediante la Resolución 01917 del 8 de julio de 2021 (grupo 4), y por la Resolución 01923 del 9 de julio de 2021 (grupo 7), de manera que no constituiría motivo alguno para el decreto de la medida.

Concluyó que los argumentos expuestos hacen imperativo la declaratoria de nulidad desde del auto proferido el 20 de agosto de 2020, a través del cual se decretó la medida cautelar. Además de precisó que el correo de notificaciones es larevalo@pavcol.com, de acuerdo con los datos que se registraron en los contratos 348 de 2020 y 351 de 2020, y que conforme el artículo 8.º del Decreto 806 de 2020, existe una indebida notificación por cuanto la misma no se surte a través de un correo electrónico de cualquier funcionario de las empresas que conforman la asociación, sino aquella dispuesta para los asuntos del Consorcio.

Por último, coadyuvó el incidente de nulidad propuesto por el Consorcio Eucarístico Carrera 68 contra el auto admisorio del 7 de julio de 2021, y solicitó que se le vincule al proceso.

- Consorcio Supervisor AV. 68.

Sostuvo que de conformidad con los artículos 171 y 172 [CPACA], es obligación del juez vincular a las partes interesadas en el proceso al momento de la admisión de la demanda, comoquiera que es allí donde los afectados pueden ejercer su derecho a la defensa. Más aún, si media una solicitud de medida cautelar.

Manifestó que se superaron los hechos en que se fundó el decreto de la medida cautelar, porque las resoluciones del tramo 2 han sido modificadas.

CONSIDERACIONES

Sea lo primero indicar que la Ley 472 de 1998 no reguló la figura procesal de los incidentes de nulidad. No obstante, contempló en el artículo 44 que 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.

Por su parte, el artículo 208 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que las causales de nulidad serán las señaladas en el Código General del Proceso.

Así, se tiene que el artículo 133 del Código General del Proceso determina las causales de nulidad, las cuales son de carácter taxativo, que específicamente son:

«ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.

2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.
 3. 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.
 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder.
 5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.
 6. Cuando se omita la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado.
 7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación.
 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda 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 o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado.
- Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.
- PARÁGRAFO.** Las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente por los mecanismos que este código establece.»

Al respecto, el numeral 8.º del aludido artículo 133 establece que el proceso es nulo cuando «no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas».

Sobre el particular, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, implementó a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el sistema oral, lo que trajo consigo la adopción de tecnologías de la información y de la comunicación como soporte central del procedimiento judicial y, como consecuencia, se incorporó el uso de la notificación a través de estos medios. Es así, como en su artículo 199, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, se previó lo concerniente a la notificación personal del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, el Gobierno Nacional, como consecuencia de la pandemia generada por la enfermedad COVID-19, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional, y dictó el Decreto legislativo 806 de 2020 con el fin de implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El mencionado Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020, en su artículo 8.º, insistió en las notificaciones a través de mensaje de datos, así:

«**Artículo 8. Notificaciones personales.** Las notificaciones que deban hacerse personalmente también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual. Los anexos que deban entregarse para un traslado se enviarán por el mismo medio. El interesado afirmará bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la petición, que la dirección electrónica o sitio suministrado corresponde al utilizado por la persona a notificar, informará la forma como la obtuvo y allegará las evidencias correspondientes, particularmente las comunicaciones remitidas a la persona por notificar. La notificación personal se entenderá realizada una vez transcurridos dos días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Para los fines de esta norma se podrán implementar o utilizar sistemas de confirmación del recibo de los correos electrónicos o mensajes de datos.

Cuando exista discrepancia sobre la forma en que se practicó la notificación, la parte que se considere afectada deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, al solicitar la declaratoria de nulidad de lo actuado, que no se enteró de la providencia, además de cumplir con lo dispuesto en los artículos 132 a 138 del Código General del Proceso.

Parágrafo 1. Lo previsto en este artículo se aplicará cualquiera sea la naturaleza de la actuación, incluidas las pruebas extraprocesales o del proceso, sea este declarativo, declarativo especial, monitorio, ejecutivo o cualquiera otro. **Parágrafo 2.** La autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar información de las direcciones electrónicas o sitios de la parte por notificar que estén en las Cámaras de Comercio, superintendencias, entidades públicas o privadas, o utilizar aquellas que estén informadas en páginas Web o en redes sociales.»

Las anteriores disposiciones establecen que el auto admisorio de la demanda será notificado de manera personal a las entidades públicas, a través de sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones. La notificación se hará mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, que las entidades públicas deben tener exclusivamente para recibir notificaciones judiciales. Se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico.

Ahora, en cuanto a la oportunidad para alegar la nulidad, el Código General del Proceso establece:

«**ARTÍCULO 134. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE.** Las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella.

La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades.

Dichas causales podrán alegarse en el proceso ejecutivo, incluso con posterioridad a la orden de seguir adelante con la ejecución, mientras no

haya terminado por el pago total a los acreedores o por cualquier otra causa legal.

El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.

La nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado. Cuando exista litisconsorcio necesario y se hubiere proferido sentencia, esta se anulará y se integrará el contradictorio.»

Conforme a la norma en cita, y de frente al presente proceso, se puede concluir que las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia, y aquella nulidad por indebida representación, notificación o emplazamiento, solo beneficiará a quien la haya invocado.

- Análisis del incidente de nulidad en el caso bajo estudio

El Consorcio Eucarístico Carrera 68 presentó incidente de nulidad dentro del trámite que se ha surtido al interior del presente proceso, al considerar que el Despacho no dispuso su vinculación desde el auto admisorio de la demanda. Además, manifestó que no se le concedió el término previsto en el artículo 233 del CPACA, en lo que respecta al traslado de la solicitud de medida cautelar, para que hubiese expuesto la improcedencia de la misma, por encontrarse superados los motivos que dieron lugar a su decreto.

Al respecto, invocó la causal de nulidad prevista en el numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso, ante la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción. Dicha solicitud fue coadyubada por **i)** Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS); **(ii)** Consorcio Infraestructura Avenida 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.); y, **(iii)** del Consorcio Supervisor AV. 68.

Por su parte, el Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS), indicó que el auto por medio del cual se vinculó a los Consorcios, no lo hizo al Consorcio LHS como contratista del contrato 350 de 2020 (grupo 6), sino que vinculó a Ayesa Ingeniería y Arquitectura S.A.U. Sucursal Colombia contrato 604 de 2020, quien es el interventor del contrato. Como petición subsidiaria, solicitó la terminación anticipada de la acción popular por carencia de objeto por hecho superado, en los términos del artículo 278 de la Ley 1564 de 2012, aplicable por remisión expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

El Consorcio Infraestructura AV. 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.), señaló que se realizó una indebida notificación del auto del 20 de agosto de los corrientes (mediante el cual se decretó la medida cautelar), porque el nombre que utilizó el Juzgado para notificar la decisión fue Consorcio Internacional 68 el cual desconoce, y el Consorcio Bulevar 68 es el grupo interventor. Afirmó que de manera irregular se envió la notificación a una de las cuentas de correo del apoderado y de otro funcionario de una de las empresas que integra el Consorcio Infraestructura AV. 68.

Pues bien, en primer lugar, es menester precisar que la parte actora señaló como agente responsable de la vulneración de los derechos colectivos invocados a Bogotá Distrito Capital, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, quienes han intervenido sin que se advierta que aquellos hayan solicitado la vinculación al trámite de esta acción de los Consorcios responsables de la construcción de Transmilenio por la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68). En esos términos, ha de señalarse que dentro del presente trámite se analizará la conducta de las autoridades administrativas encargadas de la garantía de los derechos invocados como amenazados o vulnerados, por tanto, es contra aquellas autoridades que se emitió la adopción de la medida preventiva a la que se consideró había lugar de acuerdo con el ordenamiento jurídico.

Adviértase que el valor colectivo superior que en este caso se debate y cuya vulneración era flagrante ante la omisión de modificar los actos administrativos que autorizaron el tratamiento silvicultural, tal como se concluyó en la adopción de la medida cautelar, amerita una prevalencia en su protección, por lo menos frente a los agentes que lo transgreden y que indudablemente tenía las herramientas legales para corregir definitivamente el agravio.

Resulta imperativo señalar que la parte actora circunscribió su reclamo, entre otras, en las inconsistencias que presentaban las resoluciones que autorizaron los tratamientos silviculturales en el proyecto para la construcción de la adecuación al sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68), actuación que correspondía a la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, quien tiene a su cargo la responsabilidad de ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital y es quien otorga los permisos y autorizaciones para el manejo silvicultural en espacio público y privado, para lo cual realiza la evaluación técnica, además efectúa el control y seguimiento de los actos administrativos que constituyan permisos y/o autorizaciones en materia silvicultural en el área de su jurisdicción; y, por otro lado, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU por ser a quien se le otorgó la autorización de tratamientos silviculturales para los individuos arbóreos ubicados en el espacio público y que hacen parte del inventario forestal del contrato de factibilidad, estudios y diseños para la adecuación al sistema de Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68). De manera que no puede desconocerse la *causa petendi* y, so pretexto de no constituir un litis consorcio que no aparece necesario, declarar la nulidad de lo actuado, pues se desconocerían los principios que orientan la acción popular, los cuales se encuentran consagrados en el artículo 5 de la Ley 472 de 1998, en especial la prevalencia del derecho sustancial.

Ahora, si bien el artículo 14 de la Ley 472 de 1998 establece que la acción popular debe dirigirse contra el particular, persona natural o jurídica o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere causante de la amenaza, violación o vulneración del derecho o interés colectivo, ello no puede traducirse en la obligación perentoria de integrar un litis consorcio necesario, pues dada la raigambre de los derechos constitucionales que por esta vía se discuten, la necesidad de integrar un litis consorcio debe provenir directamente de la naturaleza del derecho material que se ventila, más que de una exigencia procesal que no estatuye la norma citada.

Se trata entonces de privilegiar la protección del derecho colectivo por encima de cualquier consideración de orden procesal, es decir, lo sustancial a partir del orden de la relación jurídica que se plantea, de manera que se verifique sí, en efecto, la protección del derecho impone la presencia de los Consorcios o si es posible un restablecimiento a partir de la orden que se imparta a la autoridad demandada. En ese orden, esta instancia considera que el agravio del derecho colectivo puede ser corregido por la autoridad demandada y no por ello se desconoce el derecho de defensa de los Consorcios, pues frente a ellos no se emitirá medida alguna a nivel jurisdiccional, de manera que su derecho al debido proceso se garantiza en forma plena durante el desarrollo del trámite administrativo que para el efecto ha de surtirse.

Ahora, en lo que corresponde a la vinculación a la que se hizo mención en la providencia emitida el 20 de agosto de 2021, debe aclararse que la vinculación de los Consorcios se ordenó como terceros interesados; si bien no se precisó bajo qué norma y, además, se ordenó la notificación del auto en los términos de los artículos 22 y 23 de la Ley 472 de 1998, lo cierto es que la comparecencia de los mismos al proceso se dispuso en los términos del artículo 71 del Código General del Proceso.

No se acude a lo dispuesto en los artículos 223 y 224 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, porque la misma disposición determina sobre cuáles procesos se aplica, esto es, los de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa. De manera que, no se realizó la remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998 al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues se opone a la naturaleza y la finalidad de la acción, ya que no la contempló, en tal sentido en virtud del principio de integración normativa es preciso resaltar que, aunque el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no alude directamente a la intervención de terceros, bien puede acudirse a las disposiciones del Código General del Proceso.

Por su parte, el artículo 71 del Código General del Proceso dispone:

«TERCEROS.

ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA. Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia. El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes.

Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente.

La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta.»

Lo anterior quiere decir que, para el presente asunto, quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia (Consortios vs SDA e IDU), pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia. Adviértase que si bien la norma en comento hace alusión a la solicitud de intervención, entendiéndose en principio que la misma corresponde a una solicitud de parte, lo cierto es que no se excluye la posibilidad de que el juez lo efectué de oficio, en aplicación del principio *iura novit curia*.

Por tanto, el coadyuvante (Consortios) tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

Es decir, los Consortios vinculados en el auto del 20 agosto de 2021, por medio del cual también se decretó la medida cautelar, pueden comparecer como terceros y tomar el proceso en la etapa en que se encuentre. Y es que ello procede así porque, los actos administrativos objeto de suspensión expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, solo autorizan al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU para realizar las actividades de tala, bloque y traslado de individuos arbóreos. En estas resoluciones no se encuentra como responsables a cada uno de los Consortios; la decisión de vinculación obedeció a que se infirió su relación sustancial con el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU para llevar a cabo dicha actividad, pero realmente quien comparece como parte y está obligado a responder en el presente proceso es el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

Así las cosas, considera esta vista pública que el Despacho con las actuaciones surtidas no se encuentra vulnerando los derechos invocados por el Consorcio Eucarístico Carrera 68, Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS); Consorcio Infraestructura Avenida 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.); y, del Consorcio Supervisor AV. 68; contrario a ello, aceptar la comparecencia de los referidos Consortios es garantía de sus intereses, pues tal como se expuso en precedencia aquellos no son los agentes responsables de la presunta vulneración, sin embargo, pueden afectarse con una eventual decisión, sin que ello implique que se les extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, máxime cuando no se debate propiamente la licitación que tuvo como finalidad la ejecución de la construcción de la adecuación al sistema Transmilenio de la Avenida Congreso Eucarístico (carrera 68). Por ello, se brindó a los Consortios la oportunidad de ejecutar actos procesales que colaboren a la parte accionada, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

Por otro lado, respecto al término previsto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en cuanto al traslado de la solicitud de medida cautelar, para que hubiesen expuesto la improcedencia de la misma, por encontrarse superados los motivos que dieron lugar a su decreto; lo cierto es que los Consortios vinculados pueden efectuar los actos

procesales permitidos a la parte que coadyuva (SDA y/o IDU), quiere decir que puede aportar las pruebas que consideren pertinentes e incluso solicitar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas si considera su viabilidad.

Téngase en cuenta que, el artículo 235 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone la modificación o levantamiento de la medida cautelar en cualquier estado del proceso cuando se advierta que fueron superados los hechos motivo de su decreto. Si los Consorcios consideran que se superaron los motivos por los cuales se decretó la medida cautelar, lo hubiese hecho a través de otro acto procesal que no fuese el incidente de nulidad para retrotraer el proceso, donde debe prevalecer el derecho sustancial y la economía procesal previstos en el artículo 5 de la Ley 472 de 1998.

Ha de advertirse que no es de recibo el antecedente presentado por los Consorcios, quienes invocaron el proceso 11001334204920190012200 AP. Edificio Altos de la Cabrera contra el IDU y otros, dentro de los argumentos tendientes a que se declare la nulidad del procedimiento adelantado en esta oportunidad, ello, porque en dicha acción se decretó la suspensión de la adjudicación de la licitación pública identificada con el número IDU-LP-SGI-014-2018, construcción para la Adecuación al Sistema de Transmilenio de la Carrera 7, desde la calle 32 hasta la calle 200 ramal de la calle 72 entre la carrera 7 y avenida caracas, patio portal, hasta que se profiriera sentencia de primera o segunda instancia que resolviera el fondo del objeto litigioso.

Como es de conocimiento, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, decretó la nulidad de lo actuado, al considerar que el Despacho no vinculó como parte demandada al responsable del estudio y a las personas naturales o jurídicas que en forma directa o en consorcio o unión temporal, hayan participado en el proceso de la licitación pública objeto de la medida cautelar. Además, porque determinó que no existía consonancia entre el problema jurídico puesto en conocimiento y la decisión adoptada.

Si se observa, la presente acción y aquella no guardan relación para que se decrete la nulidad y ordene la vinculación de los Consorcios como responsables directos de la presunta vulneración, en la medida que, como se indicó, las resoluciones solo dirigieron la autorización al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, para efectuar las actividades de tala, bloqueo, traslado, etc., de individuos arbóreos, y los Consorcios pueden actuar como coadyuvantes, situación que no ocurrió en el proceso 11001334204920190012200 AP. Edificio Altos de la Cabrera.

Por último, respecto a la manifestación efectuada por el Consorcio Infraestructura AV. 68, por indebida notificación del auto del 20 de agosto de los corrientes porque se ordenó la notificación al Consorcio Bulevar 68 que es el grupo interventor, y porque se realizó a una cuenta electrónica diferente, ha de precisar el Despacho que, la información de los Consorcios es la que reposa en el expediente, más exactamente de los oficios por los cuales el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU solicitó a cada uno de ellos la suspensión de actividades silviculturales con ocasión a la decisión de la Personería de Bogotá. Y, en cuanto a las direcciones electrónicas,

son las que reposan en el expediente y que algunas fueron suministradas por el apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU.

Ahora, la notificación por conducta concluyente produce los mismos efectos que la notificación personal. El Consorcio Infraestructura AV. 68, al manifestar que conoció de la actuación que realizó el Despacho con el auto del 20 de agosto de 2021, presentando coadyuvancia a la solicitud de nulidad, se considera notificado de esta manera, y no daría lugar a un vicio por indebida notificación, por cuanto el acto procesal cumplió con su finalidad, la cual era que el Consorcio conociera de la existencia de la presente acción (artículos 136 del CGP).

En el mismo sentido se encuentra notificado el Consorcio LHS, quien manifestó que el auto por medio del cual se vinculó a los Consorcios, no lo hizo al Consorcio LHS como contratista del contrato 350 de 2020 (grupo 6), sino que vinculó a Ayesa Ingeniería y Arquitectura S.A.U. Sucursal Colombia contrato 604 de 2020, quien es el interventor del contrato.

En ese orden, el Despacho negará el incidente de nulidad propuesto por el Consorcio Infraestructura AV. 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S.), coadyuvado por (i) Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS); (ii) Consorcio Infraestructura Avenida 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.); y, (iii) del Consorcio Supervisor AV. 68, teniendo en cuenta que no se halló probada la causal de nulidad prevista en el numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso.

En cuanto a la petición subsidiaria del Consorcio LHS, concerniente a la terminación anticipada de la acción popular por carencia de objeto por hecho superado, el Despacho considera que en esta etapa procesal no se encuentran configurados los elementos necesarios para concluir que en efecto la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados ha cesado, máxime cuando en la sentencia de unificación la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 4 de septiembre de 2018 dentro del expediente 05001-33-31-004-2007-00191-00, con ponencia de la C.P Stella Conto Díaz del Castillo¹ se fijaron las reglas respecto a la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado dentro de las acciones populares, de lo cual se desprende:

«[...] la Sala unifica la jurisprudencia en relación con la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, dentro de una acción popular, en los siguientes dos sentidos:

(i) Aun en aquellos casos en que el demandado o, incluso, la autoridad judicial de conocimiento consideren que se ha superado la situación que dio lugar a la interposición de la acción, es necesario verificar el cese de la amenaza o la vulneración de los derechos colectivos comprometidos, sin que baste con la simple alegación de haberse adelantado alguna actuación enderezada a la

¹ <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/213/05001-33-31-004-2007-00191-01.pdf>

superación de la situación; en aquellos casos en que la amenaza a los derechos colectivos subsista no es procedente declarar el hecho superado, aun cuando se verifique que se ha adelantado alguna actuación a fin de cesar la amenaza o vulneración de los mismos.

(ii) El hecho de que, durante el curso de la acción popular, el juez compruebe la desaparición de la situación que originó la afectación de derechos colectivos, no es óbice para que proceda un análisis de fondo, a fin de establecer el alcance de dichos derechos.» (subrayado y negrilla fuera de texto)

Con base en las consideraciones realizadas en precedencia, este Despacho sin mayores disquisiciones sobre el particular, no accederá a tal solicitud.

En consecuencia, el Juzgado Cuarenta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá

RESUELVE

Primero: Negar el incidente de nulidad propuesto por el Consorcio Infraestructura AV. 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S.), coadyuvado por **(i)** Consorcio LHS (integrado por Sonacol S.A.S., y Constructora LHS); **(ii)** Consorcio Infraestructura Avenida 68 (integrado por Pavimentos Colombia S.A.S., Indugravas Ingenieros y Constructores S.A.S., y Coherpa Ingenieros y Constructores S.A.S.); y, **(iii)** del Consorcio Supervisor AV. 68, por las razones expuestas.

Segundo: Negar la solicitud de terminación anticipada de la presente acción, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Efectuar las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

Cuarto: Una vez ejecutoriado el presente auto, ingresar el proceso de inmediato para resolver lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ANA MILENA CHINOME LESMES
JUEZ