



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**

**RADICACIÓN:** 50001-33-31-005-2008-00308-01  
**MEDIO DE CONTROL:** ACCIÓN POPULAR  
**DEMANDANTE:** YERZON VILLARRÉAL OCHOA  
**DEMANDADO:** MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTROS.

Le correspondería a este Tribunal proferir fallo de segunda instancia, en virtud de los recursos de apelación presentados por la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-E.S.P. y del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, respectivamente, contra la sentencia de trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019) (SIC) que resolvió la acción popular presentada por el señor YERZON VILLAREAL OCHOA. Sin embargo, este Despacho en Sala de Decisión Unitaria estima la presencia de una causal de nulidad que debe ser declarada en esta instancia.

### **ANTECEDENTES**

1. El 04 de noviembre de 2008, el señor YERZON VILLAREAL OCHOA presentó acción popular contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO<sup>1</sup> al considerar vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa; la defensa del patrimonio público; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; y 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.

Sin embargo, a partir de los hechos narrados en la demanda, luego de la subsanación de la misma tras su inadmisión mediante auto de 07 de noviembre de 2008<sup>2</sup>, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio dispuso, por intermedio de auto de 21 de noviembre de 2008<sup>3</sup>, admitir la acción popular presentada por el indicado ciudadano contra el MUNICIPIO DE

<sup>1</sup>Folios 1-112; cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>2</sup>Folio 114, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>3</sup>Folios 116-117, cuaderno 1 de primera instancia.

VILLAVICENCIO; la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE VILLAVICENCIO LTDA - EDUV LTDA; la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-ESP; la sociedad de derecho privado O&L LTDA; el señor EDWIN ARMANDO RODRÍGUEZ LADINO; y el Representante Legal o Secretario del CONVENIO ANDRÉS BELLO -SECAB-. Asimismo, el A quo resolvió la solicitud de medida cautelar hecha por el demandante, en el sentido de negarla.

2. Mediante auto de 18 de julio de 2014<sup>4</sup>, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio resolvió la solicitud de nulidad formulada por el apoderado de la SECRETARIA EJECUTIVA DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO DE INTEGRACIÓN EJECUTIVA, CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y CULTURAL (-SECAB-). Al respecto el A quo dispuso:

*"(...) PRIMERO: DECLARAR la NULIDAD de todo lo actuado en este proceso desde el auto admisorio de la demanda de 21 de noviembre de 2008 inclusive, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio, pero únicamente en lo que respecta a la vinculación de la SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA ORGANIZACIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO DE INTEGRACION EDUCATIVA, CIENTIFICA, TECNOLÓGICA Y CULTURAL -SECAB- y en consecuencia desvincularla de la presente acción popular, conforme a lo indicado en la parte motiva de este proveído. (...)”<sup>5</sup> (Negrilla dentro de texto).*

El Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio declaró lo anterior al evidenciar materializada la causal de nulidad insubsanable de falta de jurisdicción, de conformidad con el Decreto 1400 de 1970 ("Código de Procedimiento Civil" o "C.P.C."). Ello en razón a que la Ley 122 de 1985 dispone, particularmente en su artículo 6<sup>6</sup>, que la SECAB goza de inmunidad de jurisdicción. De donde se extrae que dicho organismo intergubernamental no puede ser llamado a los estrados judiciales existentes en Colombia, a menos que el mismo renuncie expresamente a tal inmunidad. En consecuencia, la jurisdicción contencioso administrativa, y las normas que le son aplicables, no son replicables a la SECAB.

3. Una vez surtido el trámite correspondiente, mediante sentencia de primera instancia de 13 de junio de 2019<sup>7</sup> (SIC)<sup>8</sup>, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio declaró que la EMPRESA DE DESARROLLO

<sup>4</sup>Folios 532-534; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>5</sup>Folio 534; cuaderno 2 de primera instancia.

<sup>6</sup>Ley 122 de 1985, artículo 6: "La SECAB y sus bienes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren, gozarán de inmunidad de jurisdicción, salvo renuncia expresa a la misma notificada mediante escrito por la SECAB al Gobierno."

<sup>7</sup>Folios 702-716, cuaderno 3 de primera instancia.

<sup>8</sup>Si bien se observa que el texto de la sentencia señala como fecha de decisión el trece (13) de junio de dos mil dieciocho (2018), a partir de los soportes de notificación de la misma, especialmente el edicto No. 003 (folio 722 del cuaderno 3 de primera instancia), puede concluirse que en realidad la fecha de emisión de la providencia de instancia fue el trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019).

URBANO DE VILLAVICENCIO LTDA - E.DU.V. LTDA, la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV - ESP y el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO transgredieron el derecho colectivo de defensa del patrimonio público y, con fundamento en lo anterior, impartió las órdenes que estimó pertinentes para garantizar la protección del derecho colectivo mencionado.

4. El 20 de junio de 2019, el apoderado del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO presentó recurso de apelación contra tal decisión:
5. El 26 de junio de 2019, la apoderada de la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-E.S.P. interpuso recurso de apelación contra misma providencia.
6. Por intermedio de auto de 09 de julio de 2019<sup>9</sup>, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio concedió el recurso de apelación presentado tanto por el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, como por la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-ESP.
7. En auto de 11 de septiembre de 2019<sup>10</sup>, este Despacho declaró fundado y aceptado el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO para conocer del presente asunto.

De ahí que este Despacho asumió el conocimiento del caso *sub examine*. Asimismo, en atención al inciso primero del artículo 352 del C.P.C., aplicable por remisión expresa del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, se admitieron los recursos de apelación presentados contra la mencionada sentencia.

8. A través de auto de 23 de octubre de 2019<sup>11</sup>, se corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión. Tras de lo cual, se dispuso correr traslado al Ministerio Público por el mismo término para que emitiera su concepto.
9. El 30 de octubre de 2019, la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-E.S.P. presentó alegatos de conclusión<sup>12</sup>.
10. El 08 de noviembre de 2019, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO allegó alegatos de conclusión<sup>13</sup>.
11. El 27 de noviembre de 2019, la Procuradora 49 Judicial II para asuntos administrativos emitió concepto dentro del proceso bajo estudio<sup>14</sup>.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

<sup>9</sup>Folio 742, cuaderno 3 de primera instancia.

<sup>10</sup>Folio 7; cuaderno 1 de segunda instancia.

<sup>11</sup>Folio 12, cuaderno 1 de segunda instancia.

<sup>12</sup>Folios 13-20; cuaderno 1 de segunda instancia.

<sup>13</sup>Folios 21-22; cuaderno 1 de segunda instancia.

<sup>14</sup>Folios 23-41, cuaderno 1 de segunda instancia.

El artículo 16 de la Ley 472 de 1998 determina que le corresponde a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo conocer de la segunda instancia de las acciones populares que hayan sido estudiadas por los jueces administrativos del distrito judicial al que pertenezca el *A quo*.

En concordancia con lo anterior, el numeral 1 del artículo 133 del Decreto 01 de 1984 ("*Código Contencioso Administrativo*" o "C.C.A") precisa que le corresponde a los Tribunales Administrativos avocar conocimiento en segunda instancia de las apelaciones presentadas contra las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos. En línea con lo anterior, el numeral 1 del artículo 134 D del mismo cuerpo normativo establece como regla general que el factor territorial para definir la competencia se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

En consecuencia, se advierte que esta Corporación es competente para conocer del presente asunto dado que la decisión objeto de recurso de apelación, a saber: la sentencia de 13 de junio de 2019 (sic), corresponde al pronunciamiento de fondo de primera instancia emitido por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio al resolver la acción popular promovida por el señor YERZON VILLAREAL OCHOA.

## II. Oportunidad

Surtido el trámite para atender los recursos de apelación contra las sentencia de primera instancia, consagrado en el artículo 212 del C.C.A, le correspondería a esta Corporación Judicial proferir el fallo de segunda instancia de este proceso. Empero, se advierte la presencia de una causal de nulidad que debe ser declarada. Lo anterior, conforme a lo señalado en el artículo 357 del C.P.C.<sup>15</sup>, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, aplicable por remisión expresa del artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

<sup>15</sup>Decreto 1400 de 1970, artículo 357: "*La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*"

*En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, liquidar costas y decretar copias y desgloses. Si el superior observa que en la actuación ante el inferior se incurrió en causal de nulidad que no fuere objeto de la apelación, procederá en la forma prevista en el artículo 145. Para estos fines el superior podrá solicitar las copias adicionales y los informes del inferior que estime conveniente.*

*Cuando se hubiere apelado de una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante.*" (Subrayado fuera de texto).

De ahí que le concierne al Despacho efectuar en esta providencia judicial el trámite previsto en el artículo 145 del C.P.C, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, a saber:

**Decreto 1400 de 1970, artículo 145:** *"En cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia, el juez deberá declarar de oficio las nulidades insaneables que observe. Si la nulidad fuere saneable ordenará ponerla en conocimiento de la parte afectada por auto que se le notificará como se indica en los numerales 1. y 2. del artículo 320. Si dentro de los tres días siguientes al de notificación dicha parte no alega la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso; en caso contrario, el juez la declarará."*

### III. Consideraciones

Con el objeto de exponer adecuadamente las razones por las que se evidencia la materialización de una causal de nulidad en el caso en concreto, a continuación: (i) se examinará el auto de 18 de julio de 2014<sup>16</sup>, proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio, en el que el *A quo* resolvió la solicitud de nulidad formulada por el apoderado de la SECAB, lo indicado, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con la inmunidad de jurisdicción; (ii) sentado lo anterior, se advertirá la presencia de la causal de nulidad consagrada en el numeral 8 del artículo 140 del C.P.C, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, y, en virtud de la garantía y protección efectiva del derecho fundamental al debido proceso de la SECAB, particularmente, en su órbita de amparo de la segunda instancia, la nulidad referida será declarada.

#### 3.1 La jurisprudencia del Consejo de Estado frente al auto de 18 de julio de 2014.

Mediante auto de 18 de julio de 2014, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Villavicencio resolvió la solicitud de nulidad formulada por el apoderado de la SECAB. En la referida providencia judicial el *A quo* dispuso declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso desde el auto admisorio de la demanda de 21 de noviembre de 2008 en lo que respecta a la vinculación de la SECAB. Por lo anterior, la referida entidad fue desligada del proceso. Esta decisión tuvo como fundamento el que el *A quo* encontrara que, en razón a la inmunidad de jurisdicción que le otorga la Ley 122 de 1985 al expresado organismo intergubernamental, se conformaba la causal de nulidad insubsanable de falta de jurisdicción de acuerdo con el C.P.C.

<sup>16</sup>Folios 532-534; cuaderno 2 de segunda instancia.

No obstante, este Despacho encuentra que desde el auto de 26 de marzo de 2009<sup>17</sup>, el Consejo de Estado fijó una posición respecto de la aplicación de la figura de la inmunidad de jurisdicción, particularmente en relación con la SECAB. En esta última providencia, el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el

<sup>17</sup>Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 26 de marzo de 2009, radicado 34460, C.P. Myriam Guerrero de Escobar. Posición que ha sido reiterada en otros pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado, a saber:

- i) Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de noviembre de 2012, radicado (85001-23-31-000-2009-00041-01), C.P. Guillermo Vargas Ayala:

En esta providencia se resolvió un recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia del Tribunal Administrativo de Casanare en la que se declaró la nulidad parcial de unos fallos de responsabilidad fiscal de la Contraloría General de la República contra el Director General de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía -CORPORINOQUÍA-. Particularmente el Consejo de Estado entró a estudiar si dicho caso podía ser objeto de control fiscal por el referido ente de control en la medida en que la contratación realizada fue desarrollada con la SECAB. Para el caso en concreto es relevante que a pie de página 2, se indicó que:

*"(...) Aunque la controversia no gira en torno a las actuaciones adelantadas por la SECAB en el asunto bajo examen, no sobra señalar de manera de ilustración, que el privilegio de inmunidad no es de carácter absoluto, tal como lo expresó la Sala de lo contencioso administrativo, Sección Tercera en sentencia del 26 de marzo de 2009, Rad. N° 25000-23-26-000-2006-02062-01(34460), consejera ponente: Myriam Guerrero De Escobar, Actor: integrantes del CONSORCIO INTERSIDRI, Demandado: Nación - Ministerio de Agricultura - FONDO DRI; SECAB. (...)"*

- ii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 29 de mayo de 2014, radicado 27146, C.P. Stella Conto Diaz del Castillo:

En esta providencia judicial el Consejo de Estado resolvió, en el marco del medio de control de controversias contractuales, el recurso de apelación contra la sentencia de 22 de enero de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio del cual se declaró probada la excepción de falta de jurisdicción. En relación con la inmunidad de jurisdicción, la Sala hizo suyas las consideraciones realizadas en la providencia de 26 de marzo de 2009, y reiteró particularmente que:

*"(...) En este panorama, al margen de la finalidad del organismo internacional, es claro que la inmunidad de la que goza el Convenio Andrés Bello habrá de valorarse en cada caso, conforme al alcance de las previsiones contenidas en las Leyes 20 de 1992 y 122 de 1985, teniendo presente que como privilegio, se aplican con restricciones, pues lo general es la sujeción de todas las personas naturales y jurídicas a la jurisdicción nacional, pues lo contrario implicaría poner en riesgo el principio de acceso a la administración de justicia e igualdad de los asociados ante las cargas públicas. (...)"* (Subrayado fuera de texto).

- iii) Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 28 de agosto de 2019, radicado 62692, C.P. María Adriana Marín:

En esta providencia la Corporación resolvió el recurso de apelación presentado por la SECAB contra un auto de este mismo Tribunal que declaraba una nulidad. Si bien el Despacho aclaró que no era objeto de controversia analizar la falta de aplicación de la cláusula de inmunidad de jurisdicción que había sido alegada por la entidad, en tanto la controversia de la demanda no guardaba relación con la finalidad de la organización. Si encontraba que la misma era acorde con los pronunciamientos efectuados por la Sección, ampliando la anterior postura a pie de página 5, donde se lee a tenor literal:

*"(...) La exclusión de la cláusula de inmunidad de jurisdicción que ampara a la SECAB se ha aplicado en ciertos litigios interpuestos ante el Sistema Judicial de Colombia, cuando se advierte que el objeto de la controversia es ajeno a la finalidad intrínseca del órgano de ese derecho internacional, bajo el entendido de que en ese escenario no puede predicarse una eventual afectación de la autonomía e independencia funcional de la entidad, en los términos del artículo 15 del Tratado Internacional de la Organización - Convenio Andrés Bello. Se ha entendido así que la actuación desprovista de la connotación finalista para la que fue creada la organización internacional, equivale a la de un particular, por ausencia de objeto del principio de no injerencia. Al respecto, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 26 de marzo de 2009, exp. 34460, M.P. Myriam Guerrero De Escobar; posición reiterada en sentencia de 29 de mayo de 2014, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, exp. 27146, M.P. Stella Conto Diaz del Castillo. (...)"*

ámbito del medio de control de controversias contractuales, estudió el recurso de apelación presentado contra una providencia judicial en la que se dispuso rechazar la demanda recibida, porque se advirtió que el contrato que era objeto de litigio tenía como una de las partes contratantes a la SECAB. Ello implicaba que esta entidad no podía ser sometida al poder judicial del Estado, debido a la calidad de organismo internacional de derecho público amparado con inmunidad de jurisdicción que ostentaba.

En virtud de lo anterior, la Sección Tercera del Consejo de Estado consideró el alcance específico de la inmunidad que amparaba a la SECAB con el objeto de concluir si la jurisdicción contenciosa administrativa era competente para dar trámite al proceso de controversias contractuales. Para lo anterior, en primera medida, expuso que uno de los principios más importantes de las inmunidades internacionales era el de inmunidad de jurisdicción. Tras de lo cual rememoró que la Corte Suprema de Justicia desde 2007 reevaluó la posición que tenía respecto de la aplicación de la inmunidad de jurisdicción en el entendido de aplicar la teoría de la inmunidad relativa. Asimismo que la Corte Constitucional ha adoptado un criterio finalista frente a la inmunidad jurisdiccional, que explicó en los siguientes términos:

*"(...) criterio finalista restringido respecto de la interpretación de las prerrogativas de inmunidad jurisdiccional, arguyendo que ningún Estado estaría en la capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente o representante de gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional y, en general a ningún órgano de derecho internacional, pues podrían sacrificarse algunas atribuciones que le competen como Estado soberano, de manera que son los principios y una mera liberalidad los que fundamentan la existencia de las prerrogativas. (...)"*

Tras de lo cual fijó su postura en el debate declarando que:

*"(...) Esta Corporación, acoge el criterio objetivo - finalista adoptado por la Corte Constitucional, en cuanto a la interpretación de las cláusulas de inmunidad jurisdiccional, extendidas, específicamente, a favor de los órganos internacionales, de manera que la simple inclusión de la prerrogativa en el instrumento de derecho internacional no implica que se encuentre excluida absolutamente de la jurisdicción interna del Estado, por cuanto la inmunidad debe entenderse concedida en el contexto de la finalidad para la cual fue creada, que no es otro distinto que permitir al organismo desarrollar las funciones que le son inherentes, con autonomía e independencia, para evitar que agentes externos entorpezcan su objeto, de suerte que cuando la cláusula se torne ambigua, abstracta o abarque supuestos indeterminados, el juez deberá interpretarla atendiendo los criterios expuestos y la lógica de lo razonable para establecer el alcance de la misma y evitar así la mengua indirecta e innecesaria de derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano, como el acceso a la administración de justicia y de atributos inherentes al Estado como la soberanía e independencia ya que, de hecho, la simple concesión de las inmunidades implica la cesión de éstos en alguna proporción."*

(...)

*Descendiendo al caso concreto, la Sala observa que mediante el Acuerdo suscrito el 4 de septiembre de 1972 entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello –SECAB–, se estableció la sede de la SECAB en Bogotá, Acuerdo ratificado por el Estado colombiano mediante Ley 122 del 1985, puesta en vigencia mediante Decreto el [SIC] 1952 de 1986.*

*En dicho instrumento se previeron, además, una serie de prerrogativas consistentes en inmunidades relativas a los sujetos, a las cosas y a las funciones.*

(...) El artículo 6º, por su parte, establece:

*'SEXTO. La Secab y sus bienes, cualesquiera que sea el lugar en que se encuentren, gozarán de inmunidad de jurisdicción, salvo renuncia expresa a la misma notificada mediante escrito por la Secab al gobierno'.*

*Como se puede apreciar, la cláusula de inmunidad resulta ser tan abstracta que pareciera subsumir, incluso, algunas de las prerrogativas reconocidas en otros artículos del mismo cuerpo normativo, por vía de ejemplo, la inmunidad respecto de las cosas establecida por el artículo 3º, por consiguiente, para definir el alcance de la misma resulta necesario analizar la finalidad de la inmunidad en relación con el objeto o la función de la SECAB en Colombia, conforme a lo expuesto en precedencia.*

(...)

*Del anterior contexto se infiere que a la SECAB como órgano ejecutor de las políticas de la Organización Convenio Andrés Bello, le concierne propender por la integración de los países signatarios del acuerdo organización, en las áreas de educación, cultura, ciencia y tecnología, estimulando el conocimiento y el desarrollo equilibrado y sostenible de los Estados miembros, fomentado [SIC] y ejecutando planes y programas conjuntos de fortalecimiento para conseguir beneficios mutuos y el progreso igualitario de éstos, concepción que guarda armonía con el objetivo general de los órganos de derecho internacional de acción conjunta creados por dos o más Estados con funciones específicas determinados por el interés común. (...)" (Subrayado fuera de texto).*

Fijada la anterior posición jurisprudencial, no es de recibo para este Despacho que el A quo simplemente haya aplicado la prerrogativa de la inmunidad de jurisdicción, excluyendo el poder jurisdiccional interno respecto de la SECAB, sin haber puesto bajo examen la finalidad de la inmunidad en relación con la función del organismo intergubernamental en Colombia respecto del caso en concreto. Más aún si se atiende a que la posición del Consejo de Estado sobre este asunto es de 26 de marzo de 2009, y el auto de instancia relevante para el análisis de este acápite es de 18 de julio de 2014.

Por lo anterior, se pasará a considerar si podía entenderse que existía una relación causal entre la función de la SECAB y el objeto de los negocios jurídicos

Acción Popular

Radicación:

Dte:

Ddo:

50001-33-31-005-2008-00308-01

YERZON VILLARREAL OCHOA

MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTROS

celebrados por la misma y que dieron origen al caso concreto. De manera que la cláusula de inmunidad de jurisdicción que la protege fuera aplicable en el caso *sub examine* o, si por el contrario, este organismo intergubernamental debería estar subordinado al control jurisdiccional del Estado colombiano en esta acción popular.

Por medio de la Ley 122 de 1985, el Congreso de la República aprobó el "Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), para el establecimiento de su sede en Bogotá", firmado en Bogotá el 04 de septiembre de 1972. El artículo 20<sup>18</sup> de la señalada ley le reconoce personería jurídica a la SECAB como organismo intergubernamental y, en consecuencia, le concede capacidad legal para realizar actos jurídicos en Colombia. Ahora bien, a través de la Ley 20 de 1992 se aprobó la Organización Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural suscrito en Madrid el 27 de noviembre de 1990. Particularmente el artículo 2 de esta Ley señala la finalidad de la Organización del Convenio Andrés Bello, así:

**Ley 20 de 1992, artículo 2:** "La finalidad de la Organización es la integración educativa, científica, tecnológica y cultural de los Estados Miembros, para lo cual se comprometen a concertar sus esfuerzos en el ámbito internacional con el fin de:

- a) Estimular el conocimiento recíproco y la fraternidad entre ellos.
- b) Contribuir al logro de un adecuado equilibrio en el proceso de desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural.
- c) Realizar esfuerzos conjuntos en favor de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura para lograr el desarrollo integral de sus naciones;
- Y,
- d) Aplicar la ciencia y la tecnología a la elevación del nivel de vida de sus pueblos, (...)"

Por otro lado, los reparos expuestos por el actor popular en este caso se encuentran dirigidos a, poner de presente la aparente vulneración de derechos colectivos ocasionada tanto con la celebración, como con la ejecución del siguiente andamiaje contractual:

- i) El 25 de enero de 2006, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (UNEV) suscribió con la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE VILLAVICENCIO LTDA - EDUV LTDA el convenio interadministrativo No. 102, cuyo objeto fue transferir los recursos económicos para ser invertidos en el desarrollo y ejecución del proyecto "DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE

<sup>18</sup>Ley 122 de 1985, artículo 20: "El Gobierno reconoce la personería jurídica de la SECAB como organismo intergubernamental y por lo tanto su capacidad legal para ejercer en Colombia los actos jurídicos necesarios para el ejercicio de sus funciones."

*POLIFUNCIONAL EN EL SECTOR DE LA ANTIGUA PLAZA DE MERCADO SAN ISIDRO 1a etapa*" por valor de \$ 2.730.000.000<sup>19</sup>.

- ii) El 25 de enero de 2006, el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE VILLAVICENCIO EAAV-ESP suscribieron el convenio de cooperación No. 005 que generó obligaciones recíprocas para ambas partes direccionadas, por un lado, *a la ejecución del "Diseño y Construcción de un Parque Polifuncional en el sector de la antigua plaza de mercado de San Isidro, dentro de la cual había un componente de construcción de un Centro Administrativo para la EAAV"* y, en correspondencia la EAAV ESP, aportaría *"el inmueble ubicado entre las Carreras 24 y 25 y las calles 18 y 18ª (...)"*<sup>20</sup>.
- iii) El 26 de enero de 2006, la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE VILLAVICENCIO LTDA - EDUV LTDA y la SECAB convinieron carta de acuerdo, cuyo objeto era el de: *"(...) cooperación y asistencia técnica para 'Diseño y construcción de un parque polifuncional en el sector de la antigua plaza de mercado de san isidro, en la ciudad de Villavicencio'. (...)"*<sup>21</sup>.

Especialmente la SECAB se comprometió a lo siguiente:

*"7.3.) Con el propósito de garantizar la adecuada ejecución del proyecto objeto de la presente Carta de Acuerdo la SECAB pone a disposición de la E.D.U.V. Ltda su capacidad de gestión, su poder de convocatoria, el respaldo institucional y financiero, la optimización de los recursos por exenciones tributarias y la disponibilidad de asumir la responsabilidad civil como contratante. (...)"*<sup>22</sup>.

- iv) El 27 de enero de 2006, la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE VILLAVICENCIO LTDA - EDUV LTDA y la sociedad de derecho privado O&L LTDA celebraron el contrato de interventoría No. 006 de 2006, con objeto de: *"INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA EL PY DENOMINADO CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE POLIFUNCIONAL EN EL SECTOR DE LA ANTIGUA PLAZA DE SAN ISIDRO"*<sup>23</sup>.
- v) El 30 de mayo de 2006, el Secretario Ejecutivo del Convenio Andrés Bello SECAB y el señor EDWIN ARMANDO RODRÍGUEZ celebraron el contrato de obra No. 01 con el objeto de *"DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE UN PARQUE POLIFUNCIONAL EN EL SECTOR DE LA ANTIGUA PLAZA DE MERCADO SAN ISIDRO EN LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO"*<sup>24</sup>.

<sup>19</sup>Folios 26-28, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>20</sup>Folios 81-82, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>21</sup>Folios 23-25, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>22</sup>Folio 23, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>23</sup>Folios 41-43, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>24</sup>Folios 34-40, cuaderno 1 de primera instancia.

Es así que este Despacho advierte que la "cooperación y asistencia técnica para *Diseño y construcción de un parque polifuncional en el sector de la antigua plaza de mercado de san isidro, en la ciudad de Villavicencio*" no se enmarca dentro del objeto misional de la SECAB definido en la Ley 20 de 1992, dado que no tiene correspondencia con actividades relacionadas con la integración educativa, científica, tecnológica y cultural entre los Estados miembros. Por lo anterior, la cláusula de inmunidad de jurisdicción no tiene aplicación para el caso en concreto. Más aún si se atiende que del mismo texto del acuerdo de 26 de enero de 2006 pareciera que la SECAB reconoce su calidad de particular en el contrato al manifestar su "*disponibilidad de asumir la responsabilidad civil como contratante*"<sup>25</sup>.

Por tanto, la SECAB debía estar presente en el caso en concreto como parte demandada, tal como lo dispuso el Consejo de Estado en los casos atrás señalados, ya que cumplió un papel importante dentro de los hechos relevantes del caso bajo estudio. Aunado a ello, porque fue señalada por el mismo demandante en su escrito. Todo lo anterior conlleva a inferir que el referido organismo intergubernamental debe ser considerado como parte demandada, tomando en consideración además el artículo 14 de la Ley 472 de 1998<sup>26</sup>, que determina las personas contra las que se dirigirá la acción popular.

En consecuencia, le corresponde al Despacho determinar las implicaciones de que una de las demandadas haya sido excluida del proceso en virtud de la decisión del *A quo* de 18 de julio de 2014.

### 3.2 Declaración de una nulidad para el caso en concreto

El Consejo de Estado ha manifestado que las causales de nulidad consagradas en el artículo 140 del C.P.C, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, además de ser taxativas y específicas, tienen como finalidad garantizar el debido proceso y la integridad de las formas propias de cada juicio<sup>27</sup>.

En línea con lo anterior, en virtud del artículo 145 del CPC<sup>28</sup>, aplicable por remisión expresa del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el juez ostenta la

<sup>25</sup>Folio 24, cuaderno 1 de primera instancia.

<sup>26</sup>Ley 472 de 1998, artículo 14: "*La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.*"

<sup>27</sup>Consejo de Estado, Sección Tercera Subsección C de la Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 20 de septiembre de 2017, Rad. (40442) C.P: Guillermo Sánchez Luque.

<sup>28</sup>Decreto 1400 de 1970, artículo 145: "*En cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia, el juez deberá declarar de oficio las nulidades insaneables que observe. Si la nulidad fuere saneable ordenará ponerla en conocimiento de la parte afectada por auto que se le notificará como se indica en los numerales 1. y 2. del artículo 320. Si dentro de los tres días siguientes al de notificación dicha parte no alega la nulidad, ésta quedará saneada y el proceso continuará su curso; en caso contrario, el juez la declarará*"

competencia para declarar de manera oficiosa las nulidades, insanables de una providencia, o de todo o parte de un proceso. Así mismo, el citado precepto normativo dispone que tal pronunciamiento puede efectuarse en cualquier estado del proceso hasta antes de dictar la sentencia.

Dentro de las causales de nulidad procesal contempladas en el mencionado artículo se encuentra la referente a la indebida notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de alguno de éstos, del auto que admite la demanda. A tenor literal, la norma dispone:

**Decreto 1400 de 1970, artículo 140:** *"El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:*

(...)

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. (...)"*

Por su parte, el numeral 1 del artículo 207 del C.C.A, subrogado por el artículo 46 del Decreto Nacional 2304 de 1989, establece como deber del juez, una vez admitida la demanda, notificar de la forma prevista en el artículo 150 del mismo código al representante legal de la entidad demandada o a su delegado<sup>29</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional en Auto 091 de 2002 sostuvo que:

*"(...) el acto procesal de notificación responde al principio constitucional de publicidad de las actuaciones públicas, mediante el cual se propende por la prevalencia de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia (artículos 29 y 229 de la Constitución Política), dado que se garantiza el ejercicio de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico.*

*De suerte que, la notificación del inicio y de las distintas actuaciones efectuadas en desarrollo de un proceso, permiten hacer valer los derechos procesales constitucionales de los asociados, ya que faculta a las partes y a los intervinientes tanto para oponerse a los actos de la contraparte como para impugnar las decisiones adoptados por la autoridad competente dentro de los términos previstos en la ley."<sup>30</sup>*

Entonces para el caso en concreto se observa que la decisión contenida en el auto de 18 de julio de 2014 de excluir a la SECAB en el trámite de la acción popular, se enmarca dentro de la causal de nulidad de que trata el numeral 8 del artículo 140

**Decreto 01 de 1994, artículo 207:** *"Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquella reúne los requisitos legales, el Ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:*

1. *Que se notifique al representante legal de la entidad demandada, o a su delegado, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo. (...)"*

<sup>29</sup>Corte Constitucional, Auto 091 de 10 de julio de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

del C.P.C., modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989. Ello por cuanto para obtener este resultado se declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso inclusive desde el auto admisorio de la demanda de 21 de noviembre de 2008 en lo que respecta a la vinculación de la SECAB a esta acción popular. Es decir se advirtió un vicio de validez dentro del trámite procesal adelantado hasta ese momento que implicaba que todo lo actuado frente al referido organismo gubernamental fuera excluido del ordenamiento jurídico. En otros términos, dejaron de hacer parte del universo jurídico del proceso bajo estudio en lo relacionado con la SECAB: el auto admisorio de la demanda, su acto de notificación, la contestación presentada por ésta, entre otros.

Con base en lo anterior es que se advierte la materialización de la nulidad indicada, por cuanto la causal del artículo 8 del artículo 140 del C.P.C. reprocha que no se haya realizado debidamente la notificación al demandado del auto que admite la demanda<sup>31</sup>, y, en consecuencia, continúe el proceso sin que éste haya quedado adecuadamente vinculado. En el caso en concreto se observa que si bien la SECAB debía ser considerada como una parte demandada, el *A quo* dispuso suprimir del proceso su acto de notificación e inclusive de admisión, por tanto, en esta instancia se tiene que aquel no se surtió cuando ello debió ocurrir, por las razones que fueron expuestas previamente.

Así las cosas, y aunque en principio podría pensarse que se trata de una nulidad saneable, conforme a lo prescrito en el artículo 144 del C.P.C, dado que el objeto del debate recae sobre un asunto cuya sentencia involucra intereses públicos y derechos colectivos, en esta oportunidad se opta por decretar la nulidad en aras de garantizar el debido proceso del organismo intergubernamental, por cuanto se considera que si se vinculara a la SECAB en esta instancia, podría incurrirse en una flagrante vulneración del principio constitucional de la doble instancia el cual legalmente está previsto en esta clase de procesos<sup>32</sup>.

En consecuencia, lo procedente es declarar la nulidad de todo lo actuado desde la notificación del auto admisorio de la demanda y, por ende, se dispondrá

<sup>31</sup>La doctrina ha explicado la causal de nulidad del artículo 8 del artículo 140 del C.P.C. así:

*"(...) Téngase presente que en todas las hipótesis del numeral noveno, también en la del numeral octavo del art. 140, la nulidad surge es de la falla en la primera citación, bien por irregularidades, ya por omisión total pero no está cobijada con la causal los mismos errores respecto de posteriores providencias puesto que la causal abarca exclusivamente al acto de su vinculación, aspecto éste que tiene un tratamiento especial en la parte final del mismo artículo. (...)"*

López Blanco, Hernán Fabio (1997). Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Tomo I. Parte General. Séptima Edición. Bogotá, D.C: DUPRE Editores. Pág. 871.

<sup>32</sup>Esta posición ha sido asumida por el Despacho en pronunciamientos recientes: Cfr. Auto de catorce (14) de agosto de dos mil diecinueve (2019) en el radicado No. 50 001 33 31 003 2012 00229 01.

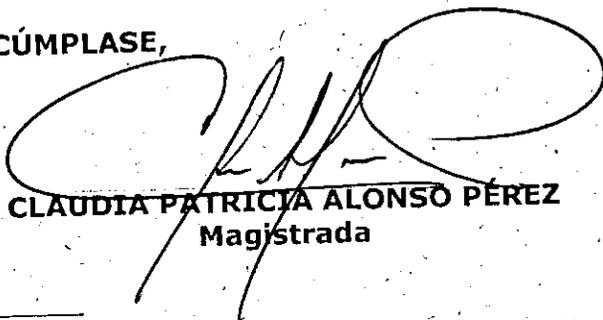
que el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, como juez de primera Instancia, reinicie el proceso notificando a la totalidad de las partes demandadas en el mismo. No obstante, de acuerdo con el artículo 146 del C.P.C.<sup>33</sup>, las pruebas practicadas conservarán su validez y serán eficaces frente a las partes que tuvieron oportunidad de controvertirlas. Por lo que el *A quo* podrá estimar cuáles de las pruebas que ya fueron practicadas son relevantes para el análisis de la vulneración de cada uno de los derechos colectivos alegada, siempre que garantice la contradicción para la SECAB que deberá notificarse en debida forma por el juzgado conforme las órdenes que imparta en cumplimiento de este auto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en decisión de sala unitaria,

### RESUELVE

- PRIMERO:** **DECLARAR** la nulidad de las actuaciones surtidas en el trámite de la acción popular impetrada por el YERZON VILLARREAL OCHOA contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTROS.
- SEGUNDO:** **ORDÉNESE** al Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, como juez de primera instancia, que reinicie el proceso notificando a la totalidad de las personas demandadas, esto es, vincularse a la SECAB como parte demandada del proceso.
- TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, de manera inmediata, por Secretaria DEVUÉLVASE el expediente al Despacho de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**  
 Magistrada

*Decreto 1400 de 1970, artículo 146: "La nulidad sólo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por éste. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto a quienes tuvieron oportunidad de contradecirla.*

*El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse, y condenará en costas a la parte que dio lugar a ella."*

Acción Popular  
 Radicación: 50001-33-31-005-2008-00308-01  
 Dte: YERZON VILLARREAL OCHOA  
 Ddo: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y OTROS