

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN QUINTA**

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 500012331000200240336-01  
**ACTOR:** INVERSIONES MORALES BARRAGÁN S. EN. C.  
**DEMANDADO:** INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS  
**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – FALLO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte actora contra la sentencia del 8 de octubre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, por la cual se declaró inhibido para adoptar una decisión de fondo en el asunto de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

En el escrito de la demanda, la parte actora solicitó lo siguiente<sup>1</sup>:

*“1. Por las razones fácticas y jurídicas que más adelante expresaré, solicito respetuosamente al Honorable Tribunal se declare la nulidad de los actos administrativos expedidos por el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), que fueron identificados en el capítulo de los actos administrativos impugnados en esta demanda y que su*

---

<sup>1</sup> Folios 2 a 62 del cuaderno No. 1.

*orden corresponden a las **Resoluciones Números 002370 del 11 de junio de 2002, 002369 del 11 de junio de 2002, 002368 del 11 de junio de 2002, 002367 del 11 de junio de 2002, 002366 del 11 de junio de 2002, 000725 del 21 de febrero de 2002, 000726 del 21 de febrero de 2002, 000727 del 21 de febrero de 2002, 000728 del 21 de febrero de 2002, 000729 del 21 de febrero de 2002.***

*2. Como consecuencia de la anterior declaración, solicita (sic) se restablezcan los derechos conculcados a mi poderdante **SOCIEDAD INVERSIONES MORALES BARRAGÁN ASOCIADOS S. EN C.** representada por la señora **MARÍA LIGIA BARRAGÁN DE MORALES**; a título de restablecimiento del derecho y en virtud a lo dispuesto por el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 90 de la Constitución Política, se condene al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS)**, a la **REPARACIÓN DEL DAÑO** ocasionado a la persona jurídica demandante, mediante una indemnización por los perjuicios materiales y morales que no se pueden reputar reparados por el solo hecho de la declaratoria de nulidad, y que consistirá en el pago a favor de la **SOCIEDAD INVERSIONES MORALES BARRAGÁN ASOCIADOS S. EN C.** de las sumas de las (sic) moneda legal colombiana que se establezcan como reparatorias, y que incluyan los conceptos de daño emergente y lucro cesante.*

*3. Que se decrete que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS)** debe pagarle a mi representada, una cantidad adicional, equivalente al valor de actualización (revalorización) de las sumas anteriores, a fin de neutralizar los efectos de pérdida del poder adquisitivo de la moneda.*

*4. Que se decrete que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVIAS)** debe pagarle a mi representada una cantidad adicional imputable al lucro cesante, equivalente al valor neto de la rentabilidad comercial de las anteriores sumas, independiente de su actualización o revalorización.*

*5. Que si las cuantías de algunas de las cantidades de que tratan los puntos anteriores no fueren establecidas dentro del proceso, en la sentencia se señalen, para cada caso, las bases con arreglo a las cuales se haga la liquidación incidental, conforme al artículo 56 de la Ley 446 de 1998 modificatoria del artículo 172 del C. C. A.”* (Negritas y mayúsculas sostenidas del texto original).

## **2. Hechos**

La parte actora expuso, en síntesis, los siguientes supuestos fácticos:

1) A través de los actos números 041313, 041314, 041315, 041316 y 041317 del 5 de diciembre de 2001, el INVIAS declaró de utilidad pública unos predios de propiedad de la sociedad Inversiones Morales Barragán, para cuyo propósito tuvo en cuenta los avalúos practicados el 18 de abril de 2001 que no reflejaba el valor real de los predios y la productividad de estos.

2) El 16 de enero de 2002 fueron objetados los avalúos con el fin de obtener un precio más favorable. No obstante, el INVIAS decidió continuar con el procedimiento de adquisición de predios, sin tener en cuenta la inconformidad presentada frente a los avalúos.

3) Mediante las resoluciones 000725, 000726, 000727, 000728 y 000729 del 21 de febrero de 2006, INVIAS ordenó iniciar los trámites de expropiación de varias fajas de terreno, las cuales eran necesarias para la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la carretera Bogotá D. C. – Villavicencio, sector túnel Buenavista.

4) Contra las resoluciones en mención fue interpuesto el recurso de reposición, medio de impugnación que fue desatado a través de las resoluciones 002366, 002367, 002368, 002369 y 00237, con confirmación íntegra de la decisión inicialmente adoptada.

## **3. Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora adujo que con la expedición de los actos acusados se desconocieron los artículos 121, 123, 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política; 1º numeral 2, 5, 6, 8, 9, 12 y 60 de la Ley 388

de 1997; 17, numeral 5, 15, 19, 24, numerales 3, 4, 8 y 11, 25, 29, 30, 31, 33, 37, 50 y 52, 60, 195 y 361 del Decreto 353 de 2000 *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio”*.

En explicación del alegado quebranto normativo, expuso los siguientes argumentos:

Señaló que con la expedición de los actos demandados se desconoció por parte de INVIAS el principio de legalidad, dado que dentro del plan de ordenamiento territorial del municipio de Villavicencio no se hizo ninguna mención de la necesidad de expropiar terrenos incursos en litigio, como es el caso de la sociedad Inversiones Morales Barragán.

Indicó que INVIAS carece de competencia para decretar la expropiación de predios, si se tiene en cuenta que según lo previsto en el artículo 60 de la Ley 388 de 1997, la competencia para la expropiación recae directamente en la administración municipal o distrital.

Advirtió que hay una indebida motivación en las decisiones objeto de cuestionamiento en tanto en la parte resolutive se mencionó como fundamento el artículo 7 de la Ley 388 de 1997, postulado que fue declarado inexecutable por mediante sentencia C-795 de 2000.

Adicionalmente, INVIAS no tuvo en cuenta la clasificación de los usos del suelo señalada en el POT de Villavicencio, pues cambió el uso del suelo para uno de los inmuebles objeto de expropiación aunado al hecho de que manipuló el avalúo respecto del mismo inmueble.

Adujo la vulneración del artículo 5 de la Ley 388 de 1997, en la medida en que la organización del territorio se hace en ejercicio de una función pública que corresponde a la autoridad administrativa local a través de políticas administrativas y de planeación, luego es claro que INVIAS no tenía potestad legal para adelantar la expropiación de los predios.

Sostuvo que INVIAS no manifestó los motivos de utilidad pública para adelantar la expropiación, en abierta vulneración de lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, dado que no indicó los supuestos de hecho concretos acerca de los intereses superiores de la comunidad que se pretendían satisfacer con la expropiación.

Se quebrantaron varias disposiciones del POT referentes al aprovechamiento de los suelos suburbanos ubicados en la zona conocida como Mirador Llanero y clasificó el predio denominado Morales 1 dentro de la categoría de rural, cuando lo cierto es que el inmueble está clasificado como suburbano.

Expresó que se vulneraron las garantías mínimas del derecho a la propiedad privada puesto que en el proceso de enajenación voluntaria no se tuvo en cuenta aspectos tales como la rentabilidad o usufructo que generaban los inmuebles a los propietarios.

Explicó que el derecho a la igualdad también se vio conculcado con la expedición de las decisiones demandadas, en consideración a que INVIAS canceló un mayor valor por concepto de indemnización respecto de predios colindantes y de idénticas características a los que eran de propiedad de la sociedad Inversiones Morales Barragán.

Acerca del precio indemnizatorio, alegó que la entidad demandada no tuvo en cuenta la existencia de una licencia para la explotación de arena, omisión que truncó las expectativas económicas y las mayores utilidades que podría obtener la sociedad Inversiones Morales Barragán por el desarrollo de esa actividad.

Para la elaboración de los avalúos, INVIAS no aplicó los criterios establecidos para tal fin en el Decreto 1420 de 1998, ya que desconoció la reglamentación urbanística vigente al momento de la elaboración al igual que la destinación económica de los inmuebles.

En la oferta de compra efectuada en oficio del 29 de septiembre

de 2001 no se determinó la forma de pago del predio objeto de adquisición, la oportunidad para la entrega ni la destinación que se le iba a dar, de lo que se infiere que no contenías los elementos indispensables para la perfección de ese negocio jurídico, aunado al hecho de que no fue notificada en debida forma.

Por otro lado, las decisiones objeto de censura adolecen del vicio de desviación de poder en tanto la autoridad administrativa adujo motivo de utilidad pública e interés social para ordenar la expropiación, cuando es claro que con esa medida se pretendió evadir la responsabilidad ambiental que tenía INVIAS por los efectos nocivos que se ocasionaron sobre una zona que constituye parte importante de la estructura ecológica de Villavicencio.

#### **4. Contestación de la demanda**

A través de apoderado, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) contestó la demanda, con oposición a las pretensiones, en los términos que se resumen a continuación<sup>2</sup>:

Manifestó que la expedición de los actos acusados se ajustó a lo normado en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que establece como uno de los motivos de utilidad pública para la adquisición de inmuebles la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo.

Para la determinación del precio de compra, INVIAS solicitó a la Corporación Lonja de Propiedad Raíz de los Llanos Orientales la elaboración de los avalúos correspondientes para los predios de propiedad de la sociedad Inversiones Morales Barragán conforme a los requerimientos del proyecto de la construcción del túnel Buenavista.

Una vez realizados los avalúos, en aplicación de lo consagrado en los artículos 15 y 16 del Decreto 1420 de 1998 y con base en unas consideraciones técnicas efectuadas por INVIAS regional del

---

<sup>2</sup> Folios 154 a 168.

Meta, a través de memorando 014488 del 30 de mayo de 2001 solicitó a la Subdirección de Medio Ambiente de la entidad la revisión de los avalúos.

Posteriormente, se realizó la oferta de compra, pero, en razón a que no hubo ánimo de negociación, se proferieron las resoluciones números 000725, 000726, 000727, 000728 y 000729 del 21 de febrero de 2001 por las cuales se ordenó iniciar los trámites judiciales para la expropiación de varias franjas de terreno necesarias para la construcción, rehabilitación y mejoramiento de la carretera Bogotá – Villavicencio en el sector del túnel Buenavista.

Advirtió que las decisiones demandadas fueron proferidas con fundamento en las atribuciones legalmente asignadas al INVIAS para la adquisición de predios a través del mecanismo de la expropiación.

## **5. Sentencia de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Meta, a través de sentencia del 8 de octubre de 2007, resolvió lo siguiente<sup>3</sup>:

*“PRIMERO: Declararse inhibido para tomar decisión de fondo en el presente asunto, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia”.*

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

Señaló que los artículos 58 a 62 de la Ley 388 de 1997 regulan la etapa administrativa previa de enajenación tendiente a la adquisición de los inmuebles mediante la negociación voluntaria directa, procedimiento este en el que por iniciativa de la entidad oficial se presenta una oferta de compra al propietario del predio.

De acuerdo con lo contemplado en el Decreto 1420 de 1998 el avalúo comercial para fines de expropiación solo puede ser elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o las

---

<sup>3</sup> Folios 427 a 459.

personas naturales o jurídicas privadas registradas y autorizadas por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre el inmueble.

Así mismo, indicó que solo la entidad oficial puede pedir la revisión del avalúo por consideraciones de orden técnico, con el fin de que se reconsidere el valor inicialmente fijado. De este modo, la impugnación es un trámite que se realiza ante el IGAC para el examen del avalúo con el fin de corregirlo, reformarlo o confirmarlo (artículos 15 y 16 *ibíd*).

Explicó que al propietario del inmueble afectado no le asiste ninguna atribución en el trámite administrativo de elaboración y propuesta de la oferta que se le presenta, sino que permanece en el ámbito de los atributos, poderes, prerrogativas del ente oficial, por lo que si la oferta se encuentra en consonancia con la valoración que la sustenta, no es susceptible de censura legal, de manera que las acusaciones contra el acto que precluye la etapa de enajenación voluntaria, motivada en acusaciones contra la oferta que se encuentra consonante con el avalúo, no es objeto de prosperidad.

Adujo que si bien en la etapa de enajenación voluntaria, la oferta de compra no es aceptada por el propietario del inmueble, y la administración ordena iniciar ante el juez, el proceso de expropiación, esas decisiones no son oponibles al administrado, porque no se ha afectado su derecho.

Precisó que la oferta al no haber sido aceptada no es vinculante, y la decisión del ente oficial de iniciar ante el Juez el proceso de expropiación judicial con indemnización previa es una actuación de parte; y esos actos administrativos no tienen carácter de definitivos, al no resolver el fondo del asunto, que es la expropiación.

Sostuvo que son pasibles del control de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las actuaciones administrativas que ponen término a un proceso o actuación administrativa, es decir, aquellos actos de la administración que se califican como definitivos, y toda vez las decisiones que se atacan en este caso no tienen el carácter de definitivos, no se puede

efectuar un control de legalidad y por tanto se declaró inhibido para tomar la decisión de fondo.

## **6. Apelación**

La parte actora por intermedio de apoderado interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, sustentado en los siguientes argumentos<sup>4</sup>:

Sostuvo que el *a quo* con el pronunciamiento inhibitorio desconoció de manera flagrante lo establecido en el artículo 22 de la Ley 9 de 1989 así como el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, que consagran que contra la resolución que ordene una expropiación procederán las acciones contencioso administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente.

Manifestó que la tesis del Tribunal del Meta no tiene ningún sustento jurídico, ya que ni en la parte motiva ni en la resolutive se cita en qué normas se basa, razón por la que va en contra vía de lo consagrado en la normatividad vigente, respecto de las resoluciones de expropiación.

Indicó que la Ley 388 de 1997, así como la Ley 9 de 1989, son normas especiales, y rigen para atacar por vía contencioso administrativa las resoluciones de expropiación, mediante el proceso de acción de nulidad y restablecimiento de derecho.

## **7. Actuación procesal en esta instancia**

Mediante auto del 27 de noviembre de 2007, el Tribunal Administrativo del Meta concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte actora<sup>5</sup>.

Por auto del 15 de febrero de 2008 la Sección Tercera del Consejo de Estado le corrió traslado a la parte demandante por el término de tres (3) días para que sustentara el recurso de apelación<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Folios 470 a 472 del cuaderno de apelación.

<sup>5</sup> Folio 463 del cuaderno de apelación.

<sup>6</sup> Folio 469 del cuaderno de apelación

A través de auto del 25 de abril de 2008 se admitió el recurso interpuesto en contra de la sentencia del 8 de octubre de 2007<sup>7</sup>.

Por medio auto del 3 de mayo de 2008 se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión<sup>8</sup>.

Por auto del 26 de abril de 2016<sup>9</sup> se remitió el expediente a la Sección Primera.

## **8. Alegatos de conclusión**

### **Instituto Nacional de Vías**

Afirmó que el actor no demandó el acto general por medio del cual se declaró de utilidad pública el proyecto de construcción de la vía Bogotá – Villavicencio, Resolución 7600 del 11 de diciembre de 1995, mediante la cual se declaró la utilidad pública e interés social en el proyecto Bogotá – Villavicencio y afectó los predios ubicados y comprendidos entre el K 0+0000 al K 87+521, por lo que continúa gozando de presunción de legalidad.

Adujo que para el caso de los predios de la sociedad demandante, no fue posible llegar a un acuerdo en el precio de los predios y agotados los trámites de la negociación voluntaria, se expidieron las resoluciones mediante las cuales se ordenó iniciar los trámites expropiatorios de las franjas de terreno requeridas para la ejecución del proyecto.

De otra parte adujo que no comparte la decisión de primera instancia, puesto que los actos demandados sí concluyen un trámite administrativo, que es la negociación voluntaria, previo a la iniciación del trámite judicial.

Precisó que en el recurso de reposición contra las resoluciones por las cuales se ordenó iniciar el trámite de expropiación no se incluyó

---

<sup>7</sup> Folio 487 del cuaderno de apelación.

<sup>8</sup> Folio 489 cuaderno de apelación.

<sup>9</sup> Folio 542 del cuaderno de apelación

la causal de configuración de desviación de poder, que si fue alegada en la demanda, por lo que al respecto hubo un indebido agotamiento de la vía gubernativa.

Finalmente adujo que los cuestionamientos relacionados con el valor de los avalúos, pueden ser controvertidos en el proceso de expropiación que tramita el Juzgado Segundo Civil del Circuito.

## 9. Concepto del Ministerio Público

El procurador delegado guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia dictada el 8 de octubre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Meta, en los términos del artículo 129 del C. C. A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

Frente a la competencia de esta Corporación para conocer de este proceso en segunda instancia, la Sala reitera su posición<sup>10</sup> consistente en que en este caso se debe acudir a las normas de competencia establecidas en el CCA porque: i) el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 9 de 1989 no es aplicable, toda vez que se refiere a la *“resolución que ordene una expropiación”* y, en el presente asunto los actos acusados no ordenan expropiación alguna, sino que versan sobre la orden de dar inicio al trámite de expropiación **judicial**; y ii) el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 también se refiere a la expropiación administrativa –no judicial-.

Por lo anterior, el artículo el numeral 3 del artículo 132 del CCA dispone:

---

<sup>10</sup> Sentencia del 31 de mayo de 2018, expediente 76001-23-31-000-2007-90138-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

**ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** *Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales. (...)*

En este caso, la demanda se presentó en el año 2002, cuando el salario mínimo era de \$309.000. En el acápite de cuantía y competencia, la parte actora estimó la cuantía en 500.000.000. Por tanto, la competencia para conocer de este asunto en primera instancia era del Tribunal Administrativo y, en segunda, de esta Corporación, en tanto la cuantía excede los 300 salarios mínimos legales mensuales.

## **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia apelada, para cuyo propósito se deberá analizar el argumento del recurso de apelación consistente en que el *a quo* desconoció de manera flagrante lo establecido en el artículo 22 de la Ley 9 de 1989 así como el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, que consagran que contra la resolución que ordene una expropiación procederán las acciones contencioso administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente.

## **3. Análisis de los argumentos de la apelación**

Para resolver el recurso de apelación debe tenerse en cuenta que el *a quo* se inhibió para pronunciarse sobre el fondo del asunto al considerar que la oferta al no haber sido aceptada no es vinculante y por tanto la decisión del ente oficial de iniciar ante el Juez el proceso de expropiación judicial con indemnización previa es no es un acto administrativo definitivo, al no resolver el fondo del asunto, que es la expropiación.

Para resolver este asunto, debe tenerse en cuenta que en este caso se demandaron las siguientes resoluciones:

- Resolución 000725 del 21 de febrero de 2002 del Instituto Nacional de Vías, por medio de la cual *“se ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de una faja de terreno (...)”*, y la Resolución 002366 del 11 de junio de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmarla.

- Resolución 000726 del 21 de febrero de 2002 del Instituto Nacional de Vías, mediante la cual *“se ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de una faja de terreno (...)”*, y la Resolución 002367 del 11 de junio de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmarla.

- Resolución 000727 del 21 de febrero de 2002 del Instituto Nacional de Vías, por medio de la cual *“se ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de una faja de terreno (...)”*, y la Resolución 002368 del 11 de junio de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmarla.

- Resolución 000728 del 21 de febrero de 2002 del Instituto Nacional de Vías, por medio de la cual *“se ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de una faja de terreno (...)”*, y la Resolución 002369 del 11 de junio de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmarla.

- Resolución 000729 del 21 de febrero de 2002 del Instituto Nacional de Vías, por medio de la cual *“se ordenó por motivos de utilidad pública e interés social, la iniciación del trámite judicial de expropiación de una faja de terreno (...)”*, y la Resolución 002370 del 11 de junio de 2002, por la cual se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmarla.

Sobre los actos por medio de los cuales se ordena iniciar la expropiación por vía judicial, esta Corporación ha dicho:

*“(...) De otra parte, la Sala estima necesario precisar que **los actos administrativos demandados, que ordenan dar inicio al trámite de la expropiación judicial, son pasibles de ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo.** Al respecto, cabe mencionar que la Sección Primera<sup>11</sup> de esta Corporación así lo ha aceptado, al considerar que es un acto administrativo, por cuanto es notificado conforme a las normas del Código Contencioso Administrativo, **es una manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos frente al administrado y pone fin a la etapa de negociación voluntaria.***

*Además de dichas razones, que esta Sala acoge, cabe tenerse en cuenta que en el proceso de expropiación judicial solo proceden las excepciones de falta de jurisdicción; compromiso o cláusula compromisoria; inexistencia del demandante o del demandado; incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado; e ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones<sup>12</sup>. En ese orden, no es posible discutir aspectos, como los motivos de utilidad pública o interés social, lo cual solo es posible si se somete a control judicial el acto administrativo que ordene dar inicio al trámite judicial.<sup>13</sup> (Negritillas fuera del texto original)*

De acuerdo con lo anterior, es claro que los actos por medio de los cuales se ordena la iniciación de la expropiación judicial, son actos administrativos definitivos que contienen una manifestación de la voluntad de la administración, produce efectos jurídicos ante el administrado y pone fin a la etapa de negociación voluntaria.

Así las cosas, se trata de un acto demandable ante la jurisdicción Contencioso Administrativo, y en consecuencia le asiste razón al

---

<sup>11</sup> Auto de 3 de julio de 2008, expediente 25000-23-24-000-2004-90065-03, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>12</sup> Según el artículo 453 del Código de Procedimiento Civil.

<sup>13</sup> Sentencia del 31 de mayo de 2018, expediente 76001-23-31-000-2007-90138-01, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

demandante al considerar que el Tribunal no se debió haber declarado inhibido para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Por lo anterior se revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar se ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen, para que se pronuncie sobre el fondo del asunto, toda vez que no es posible emitir un pronunciamiento sobre los cargos de la demanda presentados por la parte actora, habida cuenta que aquellos no fueron analizados por el tribunal de primera instancia, autoridad a la que le correspondía efectuar dicho análisis.

Al respecto esta Sección ha dicho:

***“(...) Por supuesto, como ya lo ha concluido esta Sección la imposibilidad de abordar censuras en segunda instancia que no fueron analizadas en primera no constituyen una omisión, sino por el contrario la garantía de los principios de limitación de la competencia del ad quem, de la doble instancia y del debido proceso.***

*Así las cosas, acogiendo la tesis imperante al interior de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>14</sup>, se remitirá este expediente, nuevamente, al Tribunal de Cundinamarca, quien fungió como juez de primera instancia de esta causa, para que se pronuncie respecto de los demás cargos que en su momento fueron objeto de demanda.”<sup>15</sup>*

De acuerdo con lo anterior, se acogió la tesis de la Sección Primera del Consejo de Estado y en consecuencia se remitirá este expediente, nuevamente, al Tribunal del Meta, quien fungió como juez de primera instancia de esta causa, para que se pronuncie respecto de los demás cargos que en su momento fueron objeto de demanda.

---

<sup>14</sup> En el mismo sentido Cfr. Sentencia del 24 de mayo de 2018 proferida por la Sección Primera de esta Corporación con Ponencia del Consejero de Estado Hernando Sánchez Sánchez, Rad. 250002324000200400684-01.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 7 de junio de 2018. Expediente 25000-23-24-000-2009-00287-01. M.P. Alberto Yepes Barreiro.

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

### **FALLA**

Primero: Revocar la sentencia del 8 de octubre de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta por medio de la cual se declaró inhibido para tomar decisión de fondo.

Segundo: Remitir el expediente al Tribunal de origen, para lo de su cargo, según lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

Consejero