

**FACULTAD OFICIOSA DEL JUZGADOR DE INTERPRETAR LA DEMANDA /
INAPLICABILIDAD DEL INCISO FINAL DEL ARTICULO 357 DEL CODIGO DE
PROCEDIMIENTO CIVIL - Principio de la doble instancia**

No obstante que la acción se instauró como de nulidad, bien podía el a quo interpretar la demanda como de lesividad, en la medida en que la Administración está demandando su propio acto, acto este que, según el texto transcrito, impone obligaciones a cargo del Municipio de Villavicencio, como la relacionada en el numeral 6 de la parte motiva, amén de que el fenómeno de la caducidad no había tenido ocurrencia, ya que el acto acusado se expidió el 5 de mayo de 2006 y la demanda fue presentada ante el Tribunal el 13 de septiembre del mismo año, es decir, que según las voces del artículo 136, numeral 7, del C.C.A., no había transcurrido el término de dos años para el ejercicio oportuno de la acción. De tal manera que resulta injustificado que el Juzgador de primer grado se haya abstenido de estudiar el fondo de la controversia, teniendo a su alcance la facultad oficiosa de interpretar la demanda, máxime si, como ya se dijo, la acción instaurada se encontraba presentada dentro del término de caducidad. Como quiera que el asunto a que se contrae la sentencia dictada en el proceso de la referencia, no está considerado dentro de los casos que deban ventilarse en única instancia, resolver de fondo la controversia en la segunda instancia, implica reemplazar al a quo en el estudio de los cargos de la demanda que no realizó y equivale a convertirla en única instancia, privando a la parte desfavorecida del derecho fundamental de ejercer legítimamente su defensa, íntimamente ligado al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia. Por estas razones, en cumplimiento de lo normado en el artículo 4º de la Carta Política, debe la Sala inaplicar el último inciso del artículo 357 del C. de P.C., para este caso concreto.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 NUMERAL 7 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 357 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 31

NOTA DE RELATORIA: Doble instancia, Corte Constitucional, sentencia C-095 de 2003, Exp. D-4172, MP. Rodrigo Escobar Gil. Reiteración jurisprudencia, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de febrero de 2013, Exp. AC-2012-01642, MP. María Claudia Rojas Lasso.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 106 DE 2006 (5 de mayo) ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013)

Radicación número: 50001-23-31-000-2006-01004-01

Actor: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Demandado: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Referencia: APELACION SENTENCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y el Ministerio Público, contra la sentencia de 11 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES.

I.1- El **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Meta, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto núm. 106 de 5 de mayo de 2006, expedido por el Alcalde Municipal (E) de Villavicencio, por violar las normas en que debió fundarse, por falsa motivación, y con desviación de las atribuciones propias del funcionario que lo profirió, en detrimento del patrimonio público.

I.2- El actor señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

Que en el mes de diciembre de 1983, la señora **NOHEMÍ CARRILLO CASTRO**, en representación de la **COOPERATIVA MULTIACTIVA**, sin contar con personería jurídica, entidad no registrada, ni autorizada por los organismos competentes de la época, inició la actividad de loteo de un área de 74,551 hectáreas (aproximadamente 3.561 lotes) en la Hacienda La Porfía, y 76 hectáreas aproximadamente en La Reliquia, sin permiso legal para enajenar, en un predio con las siguientes características: suelo rural; no contaba con obras de urbanismo; no tenía disponibilidad de servicios públicos; con captación ilegal de

dineros por venta de lotes; y sin haberse registrado ante la Superintendencia Bancaria, como lo exigía el ordenamiento de la época.

Relató que entre el 24 de julio y el 30 de agosto de 1984, la Superintendencia Bancaria realizó visitas técnicas y contables a la señora **NOHEMÍ CARRILLO CASTRO**, representante además de la **COOPERATIVA DE VIVIENDA DEL META LTDA.**, en formación, quien sin haber obtenido el registro, ni el permiso correspondiente, adelantó actividades al margen de la ley, por lo cual le impuso sanciones por valor de \$15'500.000.00.

Que el 27 de agosto de 1985, el Superintendente Bancario presentó denuncia penal contra la señora Carrillo Castro, por captación de dineros del público con el fin de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda sin el respectivo permiso de la entidad; no haber demostrado responsabilidad e idoneidad ni capacidad financiera, ni presentado para la aprobación respectiva los sistemas de ventas y crédito, los modelos de contrato y los presupuestos financieros, desconociéndose la Ley 66 de 1968, modificada por los Decretos 2610 de 1977 y 1742 de 1981.

Que por los hechos anteriores, mediante la Resolución núm. 1575 de 6 de marzo de 1986, la Superintendencia Bancaria ordenó tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de la señora Carrillo Castro, lo cual se surtió el 20 de marzo de 1986, dejándose constancia del estado en que se encontraron los bienes, los cuales se entregaron al Instituto de Crédito Territorial; que el 9 de mayo de 1986, la Superintendencia Bancaria, expidió la Resolución núm. 2764, por medio de la cual aclaró la Resolución núm. 1575 de 6 de marzo de 1986, con el fin de proteger los derechos de las personas de buena fe, en el sentido de que la medida de posesión cobijaba también a la Cooperativa de Vivienda del Meta Ltda., por estar

vinculada directamente con las actividades de enajenación de inmuebles que desarrolló la señora Carrillo Castro en los planes de vivienda denominados La Porfía y La Reliquia, de la Ciudad de Villavicencio.

Mencionó que mediante modificaciones y reglamentación de la Ley 66 de 1968, se fue trasladando la competencia de la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, hasta que se expidió la Ley 136 de 1994, cuyo artículo 187 dio dicha competencia a los Concejos Municipales.

Manifestó que entre los años 1994 y 2005, la Administración Municipal de Villavicencio, en consideración a la grave situación de ordenamiento urbano generada por la construcción ilegal de viviendas en La Porfía, se vio obligada a realizar inversiones para el mejoramiento de sus residentes, en especial en lo relacionado con vías públicas.

Señaló que en marzo 29 de 2004, el Concejo Municipal de Villavicencio, en desarrollo de sus competencias previstas en los artículos 313 de la Constitución Política y 187 de la Ley 136 de 1994, expidió el Acuerdo núm. 012 mediante el cual reglamentó la vigilancia y control de las intervenciones de urbanizaciones, y asignó a la Secretaría de Control Físico, funciones de vigilancia y control que debe ejercer el Área de Intervenidas.

Que el anterior Acuerdo fue derogado por el núm. 004 de 29 de marzo de 2006, por medio del cual se retiró toda delegación de competencias que se habían hecho al Municipio, quedando éstas nuevamente en cabeza de la Corporación Pública.

Que el 5 de mayo de 2006, el Alcalde (E) expidió el acto acusado, Decreto 106, con el cual pretendió definir de fondo la situación real de las urbanizaciones La Porfía y La Reliquia, en el que se denota que su objeto fue favorecer a la señora Carrillo Castro, a quien le estableció beneficios particulares y concretos.

Consideró que la decisión contenida en el Decreto acusado 106 de 2006, afectó a toda la población propietaria o poseedora en dichas urbanizaciones, pues gran número de personas se encontraban tramitando la legalización de predios con el agente especial interventor, lo que generó inseguridad jurídica, dejando a los intereses de la beneficiada, la legalización de los predios.

Señaló que la decisión administrativa expresada en el acto demandado, se expidió sin conocer la situación de los predios en materia de propiedad y posesión, sin inventarios, sin avalúos, sin que la señora Carrillo Castro hubiera saneado los predios de los ocupantes, sin tener en cuenta que el Municipio realizó inversiones en infraestructura para mejorar la calidad de vida de una población de escasos recursos económicos.

Que el acto acusado desconoció los derechos que se pretendieron proteger a los asociados de la Cooperativa de Vivienda del Meta Ltda., conforme se había ordenado en la Resolución núm. 2764 de mayo 9 de 1986, expedida por la Superintendencia Bancaria.

I.3- Consideró que el acto acusado viola los artículos 313 y 315 de la Constitución Política; 187 de la Ley 136 de 1994; 71 del Decreto Ley 111 de 1996 – Estatuto Orgánico de Presupuesto; 12 de la Ley 819 de 2003; 63 de la Ley 388 de 1997; 53 de la Ley 9ª de 1989; 23 y 24 de la Ley 640 de 2001; y 14, 28, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, porque fue expedido por funcionario no competente,

con falsa motivación y desviación de poder, generando detrimento al patrimonio público, daño a la población afectada y a las personas que de buena fe se asociaron en la Cooperativa de Vivienda del Meta Ltda.

Que se violaron las normas constitucionales porque el Alcalde se arrogó una competencia asignada al Concejo Municipal, al determinar y modificar la situación de una persona intervenida por enajenar inmuebles destinados a vivienda, sin autorización legal; que se incurre en falsa motivación, al expresar en las consideraciones del acto acusado, que, con fundamento en el artículo 187 de la Ley 136 de 1994; cuando se hubiere dispuesto solamente la toma de posesión, ésta se podrá devolver en cualquier momento, pues esta norma no dispone nada al respecto.

Que se violó el Estatuto Orgánico del Presupuesto, porque las obligaciones contraídas en el Decreto demandado, no cuentan con disponibilidad de recursos, según lo certifica el Director de Presupuesto; que también se violó la Ley 819 de 2003, porque no se pueden asumir compromisos con vigencias futuras, sin que ello se autorice expresamente por el Concejo Municipal, y con el lleno de requisitos.

Señaló que se violaron las disposiciones de la Ley 388 de 1997 y 9ª de 1989, dado que el Alcalde (E) del Municipio de Villavicencio, concedió indemnizaciones a la señora Carrillo Castro, por concepto de la intervención del predio y por expropiación, desconociendo que ella actuó sin los permisos y autorizaciones de Ley, fraccionó el terreno, vendió y prometió en venta lotes de los predios La Porfía y La Reliquia, lo cual genera de manera inmediata la pérdida del derecho a indemnización por la expropiación del predio, para legalizarlo a favor de los afectados.

Anotó que se violó la Ley 640 de 2001, sobre conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa, porque el Alcalde (E) debió respetar el procedimiento previsto en la Ley 640 de 2001, y no adoptar de oficio decisiones que afectan jurídica, económica y técnicamente a la entidad, y sin pasar por el control de legalidad, sin respaldo en cuanto a los daños y sin ordenar el amparo de los ocupantes de La Porfía y La Reliquia, beneficiando exclusivamente a la señora Carrillo Castro.

Finalmente, consideró que se infringieron las normas del Código Contencioso Administrativo, porque no se permitió a la población afectada participar previamente en la toma de la decisión administrativa, máxime si se considera que son muchas las personas que se encontraban en el proceso de legalización de la propiedad o de la posesión, y las que de buena fe se asociaron en la Cooperativa de Vivienda del Meta Ltda., como lo había ordenado la Superintendencia Bancaria en la Resolución núm. 2764 de 9 de mayo de 1986.

Coadyuvó la demanda la **Fundación Mutual La Reliquia**, cuyos asociados manifestaron ser legítimos propietarios con derechos reales adquiridos sobre los lotes de la Urbanización La Reliquia que fue invadida por ocupantes ilegales.

I.4- CONTESTACION DE LA DEMANDA.

La señora **NOHEMI CARRILLO CASTRO**, en su calidad de tercero vinculado dentro del proceso, manifestó que la demanda no individualizó las pretensiones, que hubo temeridad en la acción, porque no se puede pretender que se desconozcan derechos constitucionales ciertos, tangibles y objetivos, pues es notorio el menoscabo que ha tenido en su derecho de propiedad, que debe ser protegido en un Estado Social de Derecho.

El señor Elmer Ramiro Silva Rodriguez, en su calidad de impugnador de la demanda, solicita que se nieguen las pretensiones.

II. FALLO IMPUGNADO.

El Tribunal Administrativo del Meta denegó las pretensiones de la demanda.

Una vez transcribió el Decreto acusado núm. 106 de 5 de mayo de 2006, anotó que es un acto de carácter particular y concreto, lo que no permitía revocarlo sin la anuencia expresa de la persona a quien iba dirigido; que en el presente caso se trataría de una acción de lesividad en la cual una entidad pública acude a la Jurisdicción Contenciosa con el objeto de atacar sus propias decisiones, lo que tiene soporte en la Carta Política y en el Código Contencioso Administrativo.

Señaló que el Consejo de Estado ha expresado que la acción de nulidad es viable contra actos administrativos de carácter general y contra actos particulares que la Ley señale de manera expresa, si tiene como motivo determinante la tutela del orden jurídico y la legalidad abstracta; que el Consejo de Estado mediante sentencia de Sala Plena de 29 de octubre de 1996, Consejero Ponente Doctor Daniel Suárez Hernández, ha dicho que además de los casos expresamente previstos por la Ley, la acción de simple nulidad también procede contra los actos particulares y concretos, cuando comporte un especial interés colectivo o comunitario de alcance y contenido nacional, con incidencia en la economía y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de un gran número de colombianos, lo cual sirve de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses particulares, por su contenido y trascendencia, impliquen a la vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación.

Que teniendo en cuenta lo anterior, la acción de nulidad instaurada por el actor no era la indicada, porque es la acción de lesividad la que se identifica plenamente con un acto de carácter particular con efectos individuales y concretos, toda vez que por medio de dicha expresión de voluntad estatal, se toman unas decisiones respecto de una persona perfectamente definida y singularizada.

Que entonces la acción no va proyectada al mantenimiento del orden Constitucional y legal, sino que concomitantemente conlleva el restablecimiento de derechos de la misma Administración Pública que se deducen de la parte resolutive del acto acusado, y ello no operaría si se aplicase la simple nulidad.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION.

La sentencia fue impugnada por el Municipio y por la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio.

III.1- El Municipio de Villavicencio, considera que en este caso la acción de nulidad es la procedente; trajo a colación la sentencia de 4 de diciembre de 2006, Sección Tercera del Consejo de Estado (Expediente núm. 1994-10227-01, Consejero ponente doctor Mauricio Fajardo Gómez), en la cual se señala que la Ley 446 de 1998, estableció una diferencia entre la acción de nulidad y la de restablecimiento del derecho interpuesta por una entidad pública contra acto administrativo expedido por otra entidad o por acto propio; que en este último caso, es decir, cuando se interpone contra acto propio, la acción puede ser de nulidad aplicando la teoría de los móviles y finalidades o de nulidad y restablecimiento del derecho y, en este último caso, la caducidad será de dos años que se empiezan a contar a partir del día de su expedición.

Anota que en el hipotético caso de que no se acepte que era procedente la acción de nulidad, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho, el Juez debió ajustar el proceso a la misma, verificando que no hubiera ocurrido el fenómeno de la caducidad de la acción, como en efecto no había acontecido; luego el Tribunal debió hacer el estudio de fondo.

Explicado lo anterior, reiteró lo expuesto en la demanda, en el sentido de que el Alcalde no era competente para expedir el acto acusado, porque se arrogó una competencia asignada por la Constitución Política al Concejo Municipal, desarrollada por el artículo 187 de la Ley 136 de 1994; no se contó con disponibilidad presupuestal; se contrajeron obligaciones con vigencias futuras, sin seguir el procedimiento y sin autorización; se reconocieron indemnizaciones al urbanizador ilegal, y se realizó una conciliación extrajudicial, sin cumplir los requisitos de ley.

III.2- La Procuraduría 48 Judicial II Administrativa considera que aceptando que la acción es de nulidad y restablecimiento del derecho, el Juez, desde la admisión de la demanda, debió verificar los requisitos propios de la acción; que se trataría entonces de una acción de lesividad presentada dentro de los dos años siguientes a la expedición del acto acusado, por lo que se le debió dar el trámite correspondiente.

En resumen, expresó contra el acto acusado, los mismos cargos que presentó el Municipio de Villavicencio, esto es, que el Alcalde no era competente para expedirlo por lo que existió falsa motivación; no se contaba con disponibilidad presupuestal, luego se violó el artículo 71 del Decreto Ley 11 de 1996; se desconoció el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, porque se adquirieron

obligaciones con vigencias futuras sin la autorización del Concejo Municipal y sin el cumplimiento del procedimiento para tales efectos; y se desconocieron los artículos 63 de la Ley 388 de 1997 y 53 de la Ley 9ª de 1989, porque el Municipio reconoció en el acto demandado indemnizaciones al Urbanizador que actuó sin contar con los permisos y autorizaciones requeridas por la Ley.

III.3- La **FUNDACIÓN MUTUAL LA RELIQUIA**, coadyuvante de la entidad demandante, señaló que la sentencia apelada no tuvo en cuenta su solicitud de nulidad del acto acusado, por el perjuicio que le causó, dado que la señora Carrillo Castro ya había recibido el valor de los lotes de la Urbanización Mutual la Reliquia, como lo certifica la Resolución núm. 1575 de 1986, expedida por la Superintendencia Bancaria cuando fue intervenida.

IV. ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público no se pronunció en esta oportunidad procesal.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Pretende el Municipio de Villavicencio, que se declare la nulidad del Decreto 106 de 5 de mayo de 2006, expedido por el entonces Alcalde (E) de dicha Ciudad, *“Por el cual se define de fondo la situación real de las Urbanizaciones Porfía y Reliquia”*.

El acto acusado es del siguiente tenor:

*“DECRETO No 106 DE 2006
(mayo 5)*

Por el cual se define de fondo la situación real de las Urbanizaciones La Porfía y Reliquia.

EL ALCALDE DE VILLAVICENCIO

En uso de sus atribuciones constitucionales, en especial las conferidas por el **artículo 315, numerales 1, 3 y 10 de la Constitución Política de Colombia** y,

CONSIDERANDO.

1. Que de conformidad con el artículo 9° del Decreto 219 del 20 de febrero de 1969, mediante el cual se reglamentan algunas disposiciones de la Ley 66 de 1968, se establece que cuando el Superintendente¹ (**hoy los Alcaldes Municipales por disposición de la Ley 136 de junio 2 de 1994, artículo 187**), hubiere dispuesto solamente la toma de posesión, podrá en cualquier tiempo devolver dicha posesión. (resalta la Sala)

2. Que la Ley 136 de junio 2 de 1994, faculta a los Municipios para ejercer la vigilancia y control de actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

3. Que mediante Resolución 1575 del 6 de marzo de 1986 y 2764 del 9 de mayo de 1986, la Superintendencia Bancaria toma posesión de los bienes y haberes, de la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, de los proyectos de vivienda la Porfía y la Reliquia.

4. Que la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, ..., ha enviado a este Despacho carta pormenorizada y anexos explicando el interés que le asiste como titular de los derechos patrimoniales sobre los terrenos de las Urbanizaciones de La Reliquia y ciudad Porfía, proyectos de vivienda sobre los cuales han intervenido con obras de urbanismo no solo la Nación y el Municipio de Villavicencio, sino también el Concejo Municipal de esta Ciudad y como es hecho notorio para la ciudad de Villavicencio los mencionados predios sufrieron ocupaciones de hecho mientras se encontraban bajo la administración del Estado, sin que hasta la fecha se haya solucionado de fondo el problema de la ocupación de hecho de los predios y el pago de los predios donde se realizaron la construcción de obras de urbanismo realizadas por los diferentes entes territoriales, los cuales actualmente son bienes de uso público.

Referente al predio La Reliquia ninguno de sus habitantes posee escritura pública debidamente registrada, toda vez que se encuentra en trámite la escritura de reloteo y se hace necesario definirle la situación material y jurídica tanto a los propietarios con título precario, por la compra realizada a la Urbanizadora la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, como a los poseedores de hecho que se asentaron en este territorio de manera clandestina, dejando claro que no todos los poseedores de títulos precarios fueron despojados de la posesión material de sus bienes.

5. Las causales que dieron origen a la intervención por parte de la Superintendencia Bancaria fueron las siguientes:

A) CAUSAL 1. Permiso para anunciar y realizar actividades de enajenación.

¹ Disposición vigente hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991.

Esta causal se considera que se levanta por el solo hecho de la intervención por parte del Estado. Porque se sobreentiende que el Agente Especial Interventor desde su nombramiento quedó investido de amplias facultades para administrar y enajenar los inmuebles; además hay que tener en cuenta que ya se encuentran aprobados los planos urbanísticos de acuerdo al numeral 6 artículo 4 del decreto 2610 de 26 de octubre de 1979.

B) CAUSAL 1.1. No presentó libros de contabilidad.

Desde la toma de posesión de los bienes y haberes de la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, los señores Agentes Especiales Interventores nombrados por el Honorable Concejo municipal de la ciudad, han rendido informes contables trimestralmente a dicho cuerpo colegiado con copia a la Secretaría de Control Físico, ajustando su presentación a las necesidades reales del proyecto y si bien es cierto que la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO no presentó los libros de contabilidad exigidos, el Estado a través de sus Agentes especiales Interventores hicieron caso omiso al registro de los libros de contabilidad y no puede a la fecha el Estado, adjudicar dicha responsabilidad en la precitada señora toda vez que la administración del proyecto no se ha encontrado en sus manos.

C) CAUSAL 2.0. Continua recibiendo dineros con el fin de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda sin contar con el permiso de que tratan los artículos 3 y 4 del Decreto 2610 de 26 de octubre de 1979.

Esta causal se subsanó por el sólo hecho de la intervención ya que dicha administración y disposición quedó en manos del mismo Estado y a la fecha dichos proyectos de vivienda intervenidos se encuentran ya construidos y desarrollados urbanísticamente.

D) CAUSAL 2.1. No presentó los libros exigidos por el artículo 4 del Decreto 219 de febrero 20 de 1969, es decir libro diario, mayor y balances y libro de inventarios.

Como se dijo con anterioridad los Agentes Especiales Interventores rindieron durante el transcurso de la intervención informes trimestrales del manejo financiero de la interventoría de acuerdo a las necesidades reales del proyecto, sin que haya existido queja grave por el manejo de la contabilidad.

E) CAUSAL 2.2. Presentar los documentos tendientes a la obtención del préstamo en el Instituto de Financiamiento y Desarrollo Cooperativo de Colombia FINANCIACOOP.

Dicha causal se levanta, por cuanto a la fecha la cooperativa desapareció jurídicamente y según la legislación Nacional y Municipal no es obligatorio obtener un préstamo por parte de una entidad financiera con el fin de desarrollar un proyecto de vivienda.

F) CAUSAL 2.3. Con dinero recaudado suscribió contratos de promesa de venta, compra de camisetas y efectuó inversiones a través de certificados de depósito en una compañía de financiamiento comercial, a nombre propio o de JOHANA MARIA CARRILLO.

El hecho de haber suscrito contrato de promesa de venta, fue una de las principales causales para que la Superintendencia Bancaria tomara la posesión de dichos bienes y haberes de la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO.

A simple vista se consideraría que para levantar dicha causal sería necesario que la persona natural o jurídica se registre ante esta secretaría y obtenga el respectivo permiso de captación anticipada de dineros, para luego obtener el permiso de que trata la ley 388 de 1997, el otrora permiso de ventas, hoy radicación de documentos. Pero en el caso del barrio La Porfía y La Reliquia, ya se encuentran construidos y desarrollados urbanísticamente, por lo cual no se hace necesario la obtención de permisos de captación o escrituración, ... y lo que se requiere es la legalización de los títulos de propiedad de sus poseedores y la reubicación de los poseedores de hecho o de los propietarios de título precario, en el caso de la Reliquia, que se encuentran reclamando el mismo predio.

G) CAUSAL 3. El loteo se encuentra fuera del perímetro urbano y sanitario de la ciudad.

A la fecha los dos proyectos intervenidos a la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, se encuentran legalizados urbanísticamente. En el caso de la Reliquia dicha causal fue la última en subsanarse, pues el Plan de Ordenamiento Territorial Decreto 353 de diciembre 28 de 2000, modificado por el Decreto 021 del 2002, el cual incluyó el área de la Reliquia dentro del perímetro urbano de la ciudad y mediante Decreto 039 del 11 de febrero de 2005, se legalizó el Plano Urbanístico.

6. Conforme a lo anterior y como quiera que la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, estima en suma superior a Diez Mil Millones de Pesos (\$10.000.000.000), el monto aproximado que en su contra ha generado la intervención a la que fue sometida y que por vía de manifestación expresa, individual, voluntaria y sin vicios de consentimiento alguno, NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, está dispuesta a admitir la suma de Tres Mil Quinientos Millones de Pesos (\$3.500.000.000) que el Municipio de Villavicencio ha de pagar a su favor como valor indemnizatorio por causa de la invasión de los terrenos bajo la administración del Estado, daños, terrenos, y perjuicios, previo su reconocimiento a través de un Acto Administrativo y la orden de incluir tal suma en el presupuesto de gastos o apropiaciones, rubro denominado SERVICIO DE LA DEUDA, CUENTA 4 DE LA SECCIÓN 03 SECRETARÍA DE HACIENDA MUNICIPAL, una vez se apropien dichos recursos en el presupuesto municipal adicional de 2006 o de la próxima vigencia, mediante acuerdo del Concejo Municipal y la sanción del Ejecutivo Local.

7. Que solicitado un informe detallado a la Agencia Especial intervenida Reliquia y Porfía, el DR FERNANDO MUÑOZ VIZCAINO, actuando como tal hizo llegar el oficio ARP 038-06 el 27 de abril de 2006, en el que se denotan graves fallas frente a la situación jurídica, técnica y contable, además de su poca e idónea administración, al punto de contener informe de "aún están sin registrar" la Escritura Pública N° 3643 del 21 de junio de 1989 de la Notaría Primera de la ciudad respecto a la Urbanización Ciudad Porfía. Además que en lo referente al aspecto contable tanto la Reliquia como Porfía "se han elaborado balances tomando como base una información que no puedo certificar. La única forma de establecer con

veracidad la misma es la realización de una Auditoría General para establecer el total de ingresos, egresos, activos, pasivos y patrimonio de la Agencia, durante todo el tiempo que lleva la intervención". En resumen no hay cuentas de naturaleza alguna.

8. Que el Municipio de Villavicencio a través de la Resolución N° 002 del 11 de julio de 2001, suscrita por el gerente de Villavivienda en su calidad de Empresa Industrial y Comercial Municipal determinó adelantar la legalización de los títulos de la Reliquia, adquiriendo los inmuebles conforme a las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, bien por enajenación voluntaria o por expropiación, previos su avalúo y la emisión de las respectivas ofertas de compra sin que a ello se haya dado cabal cumplimiento.

9. Que la propia Alcaldía de Villavicencio, mediante Resolución Urbanística N° 003 de 9 de Octubre de 2004 del Director Administrativo de Planeación OSCAR E. BOLAÑOS CUBILLOS, otorgó concepto favorable para la legalización del desarrollo urbano denominado la reliquia, y a continuación el Alcalde Municipal mediante Decreto 039 de 17 de Febrero de 2005, reconoció y legalizó el citado desarrollo Urbano de la Reliquia, sin que en parte alguna se hubieran avaluado el inmueble emitido oferta de compra y menos pagado valor alguno o precio indemnizatorio, advirtiéndose que en dicho acto administrativo sólo se hace alusión a la Reliquia.

10. Que a pesar de estas omisiones plurales, se han captado dineros de los ocupantes de los predios y de los beneficiarios de los proyectos de vivienda Reliquia y Porfía, al punto extremo de haberse otorgado escritura sin la adquisición previa legal de tales terrenos por parte del Municipio de Villavicencio o su filial Villavivienda; además de no haberse realizado los avalúos necesarios, ni emitido las ofertas de compra para enajenación voluntaria o hecho el pago del valor del precio indemnizatorio a NOHEMI CARRILLO CASTRO, pues a pesar que el Agente Interventor tenía la facultad legal de enajenar los inmuebles, este tenía la obligación de consignar estos dineros en una cuenta especial a nombre de NOHEMI CARRILLO CASTRO o en su defecto, realizar las inversiones en obras de urbanismo requeridos por los proyectos, por lo cual como se mencionó en el presente Decreto, actualmente no existe prueba de la inversión en la realización de las mencionadas obras por parte de los Agentes Especiales Interventores, ni existe el dinero que depositaron en ninguna cuenta, siendo imposible para el municipio entregarle a la señora NOHEMI CARRILLO CASTRO, cuentas de la Administración de sus proyectos intervenidos por más de 20 años, ni se puede realizar la entrega material de los mismos, pues se encuentran ocupados actualmente.

11. Que el Municipio de Villavicencio no puede seguir sometiendo en forma indefinida a una situación injusta a la titular de los derechos de Porfía y Reliquia, ni a los propietarios con título precario, ni a los poseedores, al no definir la situación jurídica de los mismos. (resalta la Sala)

12. Que la señora NOHEMI CARRILLO CASTRO, se comprometió con el Municipio de Villavicencio a no disponer de dichos bienes mientras se realizan los respectivos avalúos y se emiten las ofertas de compra para enajenación voluntaria.

En mérito de lo anteriormente expuesto y los preceptos enunciados y demás normatividad concordante que regulan el presente asunto:

DECRETA:

PRIMERO: Ordenar el levantamiento de la Toma de Posesión, para administrar los negocios, bienes y haberes de la señora NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, con domicilio en la ciudad de Villavicencio, y como consecuencia:

a. Ordenar el levantamiento de las medidas cautelares constituidas sobre los bienes de su propiedad, los dineros que se encuentran depositados en los bancos, corporaciones y otras entidades captadoras de dineros públicos que existan en el país.

b. Ordenar al Agente Especial para que realice la entrega de los papeles comerciales, libros de contabilidad y demás documentos del proyecto La Reliquia y la Porfía, al Municipio de Villavicencio a través de Villavivienda, mientras se realizan los avalúos y se emiten las respectivas oferta de compra para enajenación voluntaria a NOHEMÍ CARRILLO CASTRO.

c. Prevenir a los deudores de la Intervenido para que sus obligaciones sean canceladas a Villavivienda, o a quien la represente, en las cuentas autorizadas para tal efecto.

d. Prevenir a todas aquellas personas con quien la intervenido tenga negocios para que a partir de la notificación del presente acto administrativo lo hagan directamente con Villavivienda o a quien la represente.

SEGUNDO: Ordénese el inmediato avalúo de los predios la Porfía y la Reliquia y emítanse las ofertas de compra para enajenación voluntaria a NOHEMÍ CARRILLO CASTRO, por parte del municipio de Villavicencio.

TERCERO: En el evento de no admitirse las ofertas de compra conforme a la Ley 388 de 1997, ordénese el procedimiento para la expropiación y en el mismo acto indíquese el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a la propietaria, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el art. 61 de la ley en cita, tal como se mencionó en la parte motiva del presente Decreto, téngase en cuenta, descontar los valores de los predios vendidos por la propietaria antes de la toma de posesión y de la intervención ocurrida en 1986 por mandato de la entonces Superintendencia Bancaria.

CUARTO: Adiciónese al presupuesto Municipal de Gastos o Apropriaciones de Villavicencio vigencia de 2006, el valor del avalúo anterior, previo proyecto de Acuerdo al Honorable Concejo Municipal, Rubro Servicio de la Deuda, Cuenta 4 Sección Tercera Secretaria de Hacienda Municipal o de las vigencias futuras que se aseguren el pago de tales terrenos a la propietaria NOHEMI CARRILLO CASTRO, SEGÚN ARTÍCULO 67 DE LA Ley 388 de 1997.

QUINTO: Superadas las etapas anteriores y por ser de su competencia específica Villavivienda deberá actualizar y legalizar la situación técnica, jurídica, administrativa, financiera, inmobiliaria, legal, etc. de los poseedores de los predios de Porfía y Reliquia y aplicar la normatividad vigente hasta normalizar dichos proyectos urbanísticos.

SEXO: Acéptese la manifestación voluntaria de NOHEMI CARRILLO CASTRO, de no iniciar acción judicial alguna respecto de la administración de las urbanizaciones Ciudad Porfía y La Reliquia, sobre las cuales se ordena el levantamiento de la toma de posesión y la intervención en el presente Decreto.”

Debe la Sala dilucidar en primer lugar, cuál era la acción procedente para demandar el acto acusado, pues el a quo no hizo el estudio de fondo al considerar que por tratarse de un acto particular y concreto no era procedente la acción de nulidad instaurada.

Al respecto, cabe tener en cuenta lo siguiente:

No obstante que la acción se instauró como de nulidad, bien podía el a quo interpretar la demanda como de lesividad, en la medida en que la Administración está demandando su propio acto, acto este que, según el texto transcrito, impone obligaciones a cargo del Municipio de Villavicencio, como la relacionada en el numeral 6 de la parte motiva, amén de que el fenómeno de la caducidad no había tenido ocurrencia, ya que el acto acusado se expidió el 5 de mayo de 2006 y la demanda fue presentada ante el Tribunal el 13 de septiembre del mismo año, es decir, que según las voces del artículo 136, numeral 7, del C.C.A., no había transcurrido el término de dos años para el ejercicio oportuno de la acción.

De tal manera que resulta injustificado que el Juzgador de primer grado se haya abstenido de estudiar el fondo de la controversia, teniendo a su alcance la facultad oficiosa de interpretar la demanda, máxime si, como ya se dijo, la acción instaurada se encontraba presentada dentro del término de caducidad.

Esta Sala en reiterados pronunciamientos y con ocasión del estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales, ha amparado entre otros, el derecho

fundamental de acceso a la Administración de Justicia cuando en casos, como el presente, el Juzgador de primer grado ha proferido decisión inhibitoria injustificadamente y ha dado lugar a que se revoque tal decisión y, en su lugar, se ordene, que se profiera nueva sentencia, en la cual se resuelva el fondo del asunto.

Es así como en sentencia de 28 de febrero de 2013², la Sala dijo:

“... En reiterados pronunciamientos la Sala ha puesto de presente, con apoyo en los principios de economía, celeridad y eficacia que rigen la función judicial, que el juez tiene la obligación de ejercer los deberes-poderes de impulsión procesal que la ley le otorga, para hacer efectivos los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Entre esos deberes, se cuenta el deber procesal de adecuar la acción a la que legalmente corresponde, y de darle el trámite correspondiente con el fin de evitar el desgaste que representa adelantar todo un proceso para concluirlo con sentencia inhibitoria injustificada. Así lo puso de presente esta Sección en sentencia de 14 de febrero de 2012, al señalar:

“Se debe advertir que el Tribunal ...tuvo la obligación de haber adecuado la acción al trámite que le correspondía.

La Sala considera, en esta medida, que el juez debe asumir los deberes encaminados a garantizar el derecho y evitar decisiones que no son de fondo y no resuelven sobre las pretensiones, convirtiéndose en casos de denegación de justicia y vulneración de los derechos fundamentales, desconociendo los mandatos y deberes que le imponen los artículos 37 y 409 del Código de Procedimiento Civil, respecto a la diligencia y obligación de velar por la rápida solución del proceso, los cuales resultan aplicables ante la jurisdicción contenciosa administrativa a través de la remisión que hace el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984).”

El juez no puede asumir una posición pasiva que por esa causa, le conduzca a abstenerse de fallar de fondo, pues es su deber adoptar las medidas procesales para hacer eficaz la protección del bien jurídico para cuya efectividad el ciudadano pone en marcha la jurisdicción.

La razonabilidad de la tesis que reitera la Sala, a favor del cumplimiento por los jueces, del deber procesal de adecuar la acción al trámite que legalmente corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada, a más de evitar desgaste judicial, es plausible, pues a todas luces, resultaría totalmente vano

² Expediente núm. AC-2012-01642, Actora: Fundación Futuro de Paz, Consejera ponente doctora María Claudia Rojas Lasso.

adelantar un proceso a sabiendas, de antemano, que no podrá existir pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

3.3 Análisis del caso concreto

En lo que refiere a la situación fáctica del presente caso, se destaca que la accionante considera vulnerados los derechos fundamentales del acceso a la administración de justicia y al debido proceso, con ocasión de las sentencias inhibitorias dictadas por parte del Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y el Tribunal Administrativo de Nariño, dentro del proceso de acción contractual contra el municipio de Samaniego, con radicado número 2010-00073, que pretendía la declaración de incumplimiento de la obligación de suscribir el contrato que mediante Resolución de 27 de diciembre de 2007 fue adjudicado, y la indemnización por los perjuicios causados. Por ello, solicita en la acción de tutela que se ordene al Juzgado Tercero Administrativo de Pasto proferir una decisión de fondo sobre la controversia planteada.

Dentro del proceso de acción contractual antes mencionado, el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto justificó la decisión inhibitoria considerando que la acción contractual interpuesta en contra del municipio de Samaniego, no era la acción correcta, y que la accionante debió invocar la acción de simple nulidad o la acción de nulidad y restablecimiento como lo establece el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo en su inciso segundo: *Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, serán demandables mediante las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento, según el caso.*

En esa línea se pronunció el Tribunal Administrativo de Nariño, quien para confirmar el fallo inhibitorio, manifestó en la providencia que resolvió la apelación, una indebida escogencia de la acción, no obstante, estuvo en desacuerdo con el *a quo* en la acción que debió haberse interpuesto, pues a su juicio, por la pretensión de carácter indemnizatorio la Fundación Futuro de Paz tenía que acudir a la jurisdicción mediante acción de reparación directa.

En el curso de la presente acción de tutela, las instancias judiciales accionadas reiteraron en la contestación los argumentos por los cuales tomaron la decisión inhibitoria. El municipio de Samaniego guardó silencio.

Antes de proceder al análisis del caso concreto, la Sala primero puntualizará los presupuestos expuestos arriba en la parte considerativa de esta providencia, con el objetivo de determinar si, efectivamente, las sentencias inhibitorias que fueron proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto y por el Tribunal Administrativo de Nariño en el proceso referenciado, constituyen una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia de la tutelante.

Ahora bien, descendiendo a la controversia bajo examen, debe entrar a considerarse, que el Juez Tercero Administrativo de Pasto tenía jurisdicción y competencia para conocer de la demanda presentada, teniendo en cuenta que esta contenía una pretensión en contra de una

entidad estatal referente a un tema contractual que no superaba la cuantía de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como lo exige el artículo 134B del Código Contencioso Administrativo en su numeral 5; y que la demanda cumplía con los requisitos formales señalados en el Código de Procedimiento Civil en el capítulo I del Título VII, que versa sobre *la demanda*, y utilizados por analogía en procedimiento administrativo, por lo cual era correcta la admisión de la demanda, como efectivamente se dispuso.

Sin embargo, el Juez Tercero Administrativo de Pasto ni durante el curso del proceso, ni al momento de emitir el fallo, adoptó alguna medida o agotó alguna posibilidad que le permitiera llegar a proferir una sentencia de fondo, pues solo se limitó a manifestar una indebida escogencia de la acción por parte del actor, pese a que, como quedó expuesto, tenía la obligación de cumplir con el deber impuesto por el artículo 86 del C.P.C., de adecuar la acción para darle el trámite que legalmente le corresponde, **aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada.**

Se reitera que el juez tiene la obligación constitucional de emitir sentencias que fallen de fondo los problemas jurídicos que sean sometidos a su conocimiento por los ciudadanos. Para cumplir de manera cabal con dicho deber, el funcionario judicial debe hacer uso de los poderes que le otorga la ley procesal.

Fuerza es, entonces, proteger el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la accionante y, en consecuencia, ordenar al Juez Tercero Administrativo de Pasto, tome la medidas procesales pertinentes para que en el término máximo de dos (2) meses, profiera sentencia que estudie el fondo de las pretensiones planteadas en el caso *sub examine*. (Negrilla y subraya fuera de texto).

Cabe advertir que esta Corporación, al estudiar en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas en primera por los Tribunales Contencioso Administrativos, en las cuales no se ha resuelto el fondo del asunto -ello ha sido considerado injustificado-, en su lugar, ha procedido a proferir la providencia de mérito que corresponda, en aplicación del último inciso del artículo 357 del C. de P.C., el cual prevé:

“Cuando se hubiere apelado una sentencia inhibitoria y la revocare el superior, éste deberá proferir decisión de mérito aun cuando fuere desfavorable al apelante”.

Sin embargo, la Sala observa que esta norma resulta incompatible con el texto de los artículos 29 y 31 de la Carta Política, que consagran el principio de la doble instancia.

Sobre este principio, la Corte Constitucional en sentencia C-095 de 2003 (Expediente D-4172, Magistrado ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil), precisó:

“... 6.3. De la doble instancia, del debido proceso y del acceso a la administración de justicia.

4. El principio de la doble instancia está previsto en el artículo 31 de la Constitución Política, a cuyo tenor: *"Toda sentencia podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley"*, en armonía con el artículo 29 del mismo ordenamiento, que consagra que toda persona tiene derecho a *"... impugnar la sentencia condenatoria..."*.

Dicho principio no sólo se encuentra previsto en los artículos 29 y 31 de la Carta Fundamental, sino que también aparece consagrado en las normas de derecho internacional humanitario, concretamente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales le otorgan el carácter de garantía judicial y de mecanismo de protección, destinado a hacer efectivos los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico y a velar por la recta actuación de la administración, máxime en aquellos casos en los cuales a partir del ejercicio de sus funciones puede imponer sanciones (v.gr. en los procesos penales).

Así, en torno al desarrollo del procedimiento penal, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), dispone que: **"Garantías judiciales. (...)** 2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...)* h) *Derecho a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior"*. A su vez, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: *" (...)*5. *Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley(...)*.

Luego, la misma Convención Americana sobre Derechos Humanos, de manera genérica y en relación con todo tipo de procedimientos, determina que: **"Artículo 25. Protección judicial. 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal**

violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

Es claro que a partir de la interpretación armónica y sistemática de la Constitución Política y de los tratados internacionales de derechos humanos, el principio de la doble instancia se erige en una garantía esencial para preservar el debido proceso y, además, para mantener incólume la integridad de los derechos e intereses de los asociados.

En esta medida, el principio de la doble instancia se convierte en una garantía constitucional que informa el ejercicio del *ius puniendi* del Estado en todas sus manifestaciones, no sólo cuando se trata de la aplicación del derecho penal por los órganos judiciales sino también en el derecho administrativo sancionatorio y, específicamente, en tratándose del desarrollo y práctica del derecho disciplinario¹

5. La doble instancia surgió ante la necesidad de preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, ya que asegura la posibilidad de corregir los errores en que pueda incurrir el juez o fallador en la adopción de una decisión judicial o administrativa, y permite enmendar la aplicación indebida que se haga por parte de una autoridad de la Constitución o la ley. Con este propósito, el citado principio - según lo expuesto -, se constituye en una garantía contra la arbitrariedad, y en mecanismo principal, idóneo y eficaz para la corrección de los yerros en que pueda incurrir una autoridad pública.

6. Es, entonces, indudable que en el origen de la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto, la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta.

La Corte, en relación con el tema, ha determinado que: *"[t]radicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo..."²*

7. Por otra parte, el citado principio permite hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia, ya que éste por su esencia, implica la posibilidad del afectado con una decisión errónea o arbitraria, de solicitarle al juez o autoridad competente la protección y restablecimiento de los derechos consagrados en la Constitución y la ley³. Así mismo, la doble instancia tiene una relación estrecha con el derecho de defensa, ya que a través del establecimiento de un mecanismo idóneo y efectivo para asegurar la recta administración de justicia, garantiza la protección de los derechos e intereses de quienes acceden al aparato estatal⁴.

Por consiguiente, mediante la ponderación y aplicación armónica de estos derechos, se logra comprometer a las autoridades públicas en el logro de los fines propios del Estado Social de Derecho, entre los cuales, se destacan la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, la vigencia de un orden justo y el respeto de la dignidad humana (artículo 2 C.P.)...”.

Como quiera que el asunto a que se contrae la sentencia dictada en el proceso de la referencia, no está considerado dentro de los casos que deban ventilarse en única instancia, resolver de fondo la controversia en la segunda instancia, implica reemplazar al a quo en el estudio de los cargos de la demanda que no realizó y equivale a convertirla en única instancia, privando a la parte desfavorecida del derecho fundamental de ejercer legítimamente su defensa, íntimamente ligado al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia.

Por estas razones, en cumplimiento de lo normado en el artículo 4º de la Carta Política³, debe la Sala inaplicar el último inciso del artículo 357 del C. de P.C., para este caso concreto.

Por lo expresado precedentemente, debe la Sala revocar la sentencia apelada para disponer, en su lugar, que el a quo se pronuncie de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

³ Dicho artículo prevé: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

REVÓCASE la sentencia de 11 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, para disponer, en su lugar, que el a quo se pronuncie de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

Tiénese al doctor **GUSTAVO CARRERA** como apoderado del Municipio de Villavicencio, de conformidad con el poder y documentos anexos, obrantes a folios 13 a 18 del cuaderno del recurso.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 26 de abril de 2013.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA