



---

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia:** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

**Número único de radicación:** 08001233100720080063501

**Demandante:** Wilson Manuel Zamora Pérez

**Demandados:** Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A. (EDUBAR S.A.)

**Tema:** Límites del recurso de apelación. Nuevos argumentos no pueden ser materia de aceptación en la alzada para salvaguardar los derechos al debido proceso, a la igualdad procesal, la garantía de la doble instancia y el principio de congruencia. Reiteración jurisprudencial.

**SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 26 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda**

1. El ciudadano Wilson Manuel Zamora Pérez, a través de apoderado judicial, en adelante la parte demandante, presentó demanda<sup>1</sup> contra la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A., en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 13 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>2</sup>, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad de las Resoluciones núm. 083 de 12 de enero de 2007<sup>3</sup> y 129 de 24 de enero de 2007<sup>4</sup> expedidas por la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A.

### Las pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>5</sup>:

“[...]

1.- Que se declaren nulas las resoluciones Nos 083 del 12 de Enero y 129 del 24 de Enero, ambas del 2007, y,

2.- Que a consecuencia de la nulidad de las resoluciones demandadas se le reconozca y pague al actor Wilson Manuel Zamora Pérez la reparación integral y plena de los perjuicios morales- vida en relación – y materiales por el daño que sufre el actor por la expropiación administrativa que se le está haciendo de un predio cuya posesión es incuestionable. La determinación del perjuicio se determinará conforme a experticio que se practique en el curso del proceso, tal y como se pide en el texto de la demanda, de todas formas no superior de trescientos (300) salarios mínimos vigentes al momento de presentar la demanda.

3.- Que se condene en costas y agencias en derecho a la demandada.

4.- Solicito la suspensión provisional de los actos administrativos demandados porque son abierta y groseramente violatorios de la Carta Política, en particular del debido proceso y del derecho de defensa, porque violan pautas sobre el desplazamiento de población interna. En escrito por separado lo sustentaré.

[...]”.

### Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4. La parte demandante es titular de un derecho de posesión que ejerce desde hace más de diez (10) años, sobre un predio situado en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, barrio la Loma, al cual le ha realizado mejoras y sobre el que ha desarrollado una explotación económica.

<sup>2</sup> “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>3</sup> “[...] POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UNA MEDIDA COMPENSATORIA [...]”

<sup>4</sup> “[...] POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No 083 DE FECHA 12 DE ENERO DE 2.007 [...]”

<sup>5</sup> Folios 1 y 2 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

5. La parte demandante vive en el predio indicado con su familia (padre, madre y una sobrina), razón por la cual los actos acusados afectan la relación del núcleo familiar y su entorno.
6. Si bien el proyecto de desarrollo de construir la Avenida del Rio tendrá un gran impacto en el transporte local, regional y nacional, no es justo y razonable que dicho desarrollo se adelante ocasionando desplazamiento interno de los habitantes y reduciendo el problema al pago de una indemnización por la titularidad de la posesión, pasando por alto la población vulnerable.
7. Los ingresos que la parte demandante percibe se generan de la explotación económica (cultivo y venta de frutas y hortalizas) que realiza por la posesión del predio y le produce una suma no inferior a “[...] un Millón Quinientos Mil Pesos Mensuales (\$ 1.200. 000.00 M/L). (sic) [...]”.
8. La Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A. expidió las Resoluciones 083 de 12 de enero y 129 de 24 de enero de 2007, las que de manera unilateral “[...] privan a Wilson Manuel Zamora Pérez de la titularidad de su posesión pública y pacífica sobre el predio y le priva de su disfrute y explotación económica; [...]”, fijando la compensación que se considera justa y afectando su vida y entorno familiar y social.
9. La decisión de la parte demandada de expropiar el derecho de posesión de la parte demandante y de establecer una compensación, es una función que en el ordenamiento jurídico no se le ha asignado a ninguna autoridad pública distinta al poder judicial, “[...] menos a una sociedad privada; [...]”; lo procedente era negociar o demandar ante la autoridad judicial competente.
10. La posesión en eventos como el reseñado en este asunto, constituye un derecho fundamental como lo ha sostenido la Corte Constitucional. Se cita la sentencia T-494 de agosto 12 de 1992, magistrado ponente Dr. Ciro Angarita Barón.
11. Se está realizando un desplazamiento forzado interno sobre un grupo de habitantes de la ciudad, incluidos la parte demandante y su familia, al ser expulsados de manera unilateral de su sitio de residencia y trabajo, violando los derechos humanos.



Número único de radicación: 08001233100720080063501  
 Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

12. La expropiación de un derecho de posesión como la de esta demanda, “[...] requiere de una previa indemnización y de una compensación justa que se logra por el camino de la negociación, la relocalización o la determinación del precio justo mediante proceso judicial. [...]”.

13. Otro aspecto violatorio de los derechos humanos de la parte demandante es el referente al procedimiento administrativo que adelantó la parte demandada para determinar el precio, que fue unilateral y sin garantizar los derechos que protege el artículo 26 de la Constitución Política.

14. Los actos administrativos demandados se expidieron en cumplimiento del programa de obras públicas consignadas en el Plan de Desarrollo del Acuerdo Distrital núm. 005 de 2004, que contempla la construcción de la Avenida del Rio, pero sin tener en cuenta recomendaciones de pactos internacionales sobre derechos humanos y con violaciones a los mismos.

#### **Normas violadas**

15. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículo 762 del Código Civil.
- Artículos 29 y 58 de la Constitución Política.
- Norma supraconstitucional: informe del representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, E/CN.4/1998/Add.2.

#### **Concepto de Violación**

16. La parte demandante formuló los siguientes cargos y explicó su concepto de la violación, así:

17. Adujo que: “[...] Por ser la posesión un derecho subjetivo y presumirse que se ejerce de buena fe, lo que consideren que no lo es deben acudir al Juez competente para demostrar que la posesión no es válida; mientras judicialmente se decide el asunto de su validez o no (de la posesión de alguien), las cosas deben quedar en status quo; Huelga anotar, debe respetarse el derecho de posesión al que



*la ejerce y ninguna autoridad pública, excepto el juez competente de la causa puede afectar el ejercicio de la posesión por su titular. [...]*

18. Manifestó que: “[...] *Por ser considerada la posesión un derecho constitucional fundamental, a Wilson Manuel Zamora Pérez se le debe proteger ese derecho, en otras palabras, el derecho de posesión de él constituye un límite al poder estatal. [...]*”.

19. Señaló que el debido proceso se aplica a todas las actuaciones administrativas según el artículo 29 de la Constitución, y en consecuencia “[...] *en la actuación administrativa que precedió a la expedición de la resolución acusada que fue recurrida por vía gubernativa y que fue confirmada por la demandada, al actor se le debió haber vinculado a la actuación administrativa para que se defendiera y pudiera hacer valer sus intereses en la actuación administrativa; [...]*”, desde su inicio y no después de la expedición del acto administrativo recurrido y demandado.

20. Manifestó que el debido proceso incluye la defensa técnica en toda actuación administrativa que le permite al afectado contar con un profesional del derecho que le defienda y si no tiene los recursos económicos para contratarlo, la entidad estatal se lo debe suministrar o al menos informarle que le asiste el derecho a la defensa técnica, lo cual no sucedió en el presente caso cuando no se le informó al afectado de la existencia del citado derecho.

21. Adujo que: “[...] *se violó el debido proceso dado a que una decisión que compete única y exclusivamente al poder judicial, como es la de definir acerca de derechos, la adoptó una entidad privada en cumplimiento de actividades administrativas y ella – interesada en el resultado de la decisión – adoptó la decisión administrativa en su favor y la presentó como una decisión de un juez, que es el único y exclusivo competente para adoptar tal decisión acerca de la titularidad de derechos de una persona. [...]*”.

22. Expresó que “[...] *El artículo 58 de la Carta Política enseña que no puede haber expropiación de un derecho subjetivo de una persona sin decisión judicial previa, y sin la respectiva indemnización plena del derecho expropiado. [...]*”.



23. Expuso que Wilson Manuel Zamora Pérez es poseedor con ánimo de señor y dueño del predio que explotaba económicamente y donde vivía con su familia, por lo que una decisión administrativa no puede en ninguna circunstancia desconocer derechos adquiridos “[...] cuya titularidad como poseedor del demandante no es discutida judicialmente en la actualidad; menos una decisión administrativa puede desconocerla. [...]”.

24. Anotó que: “[...] en calidad de normas supraconstitucionales violadas el Informe del Representante Especial del Secretario general de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2., en el cual se precisaron un conjunto de principios en caso de desplazamiento interno en una Nación que forme parte integrante de las Naciones Unidas, la República de Colombia lo es, por tanto, estos principios de corte supranacional son de obligatorio cumplimiento. [...]”.

25. Mencionó que todos los principios enunciados sobre los desplazamientos internos forzados “[...] aprobados por las Naciones Unidas fueron pisoteados y desconocidos por la sociedad comercial demandada, [...]”, los cuales fueron enumerados.

### **Contestación de la demanda**

26. La Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe S.A.<sup>6</sup> contestó la demanda, se opuso a las pretensiones formuladas y propuso las excepciones que adelante se indican.

27. Adujo que no existió vulneración del derecho fundamental al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución, en razón a que EDUBAR S.A. “[...] inicio una actuación administrativa previa para la entrega directa y voluntaria por parte del demandante del predio ubicado en la manzana 157 del sector La Loma sección 1, de conformidad con el R.T. N° LOMA -030, la cual consistió en lo siguiente: [...]”, e indicó que esta zona fue declarada de utilidad pública para la construcción de una obra de valorización por beneficio general según Decreto Distrital 0058 de 2006, que

<sup>6</sup> Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 78 del cuaderno núm. 1 del expediente.



permite a EDUBAR S.A. adelantar los trámites de expropiación por vía administrativa, de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos a financiarse a través del programa de valorización por beneficio general.

28. Manifestó que: “[...] en ningún momento EDUBAR S.A. dió (sic) inició (sic) al proceso de expropiación administrativa ni tampoco judicial, por cuanto no puede proceder atendiendo la calidad del Sr. CARLOS GOMEZ (sic), quien es Poseedor del predio y no propietario del mismo. [...]”.

29. Señaló que: “[...] para que proceda la indemnización reparatoria; es decir que comprenda tanto el lucro cesante como el daño emergente, se hace necesario que el afectado lo demuestre, y que la entidad lo verifique, cual es el lucro cesante que le genera la medida; ya que la administración no tiene los medios legales para determinar clara, real y materialmente el monto económico dejado de percibir por el afectado por la medida compensatoria, tampoco hay lugar al pago de intereses ya que inmediatamente fue entregado el predio le fue cancelada la indemnización. [...]”.

30. Indicó que durante el curso de la actuación administrativa la parte demandante no presentó documentos o pruebas que le permitieran a EDUBAR S.A. o al perito encargado de efectuar el avalúo del predio, determinar si éste generaba algún tipo de renta o utilidad.

31. Sostuvo que una vez expedida la Resolución 083 de 2007, la parte demandante presentó recurso de reposición solicitando que se le pagara un mayor valor sin aportar pruebas o soportes, razón por la cual la parte demandada “[...] procedió a confirmar en su totalidad la resolución N° 083 de enero 12 de 2007. [...]”.

32. Propuso la excepción de inepta demanda por ausencia de prueba de los anexos de la demanda y de los actos de alcance no nacional demandados, según la cual “[...] el demandante debe anexar copia autentica de los actos acusados y de la simple revisión del libelo que sirvió de base para que se dictara un auto admisorio, se concluye que no se cumplió con este requisito. [...]”.

33. También propuso la excepción de inexistencia de lucro cesante probado a favor de la demandante, por no existir pruebas que demuestren que dicha parte recibiera ingresos por la actividad rentística alegada.



Número único de radicación: 08001233100720080063501  
 Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

34. Planteó la excepción de pago oportuno de la compensación y aceptación voluntaria de la misma, precisando que “[...] *Luego de haberse expedido el acto de expropiación; [...]*” la parte demandante entregó el inmueble y EDUBAR S.A. canceló el valor de la compensación mediante los cheques girados a su nombre.

35. Formuló la excepción del cumplimiento del debido proceso en vía gubernativa, indicando que durante el trámite dispuesto en la Ley 388 de 1997 “[...] *para llegar a la compensación administrativa del inmueble al señor Wilson Zamora Pérez, se le brindaron todas las garantías para que concurriera y se hiciera parte en la actuación administrativa, [...]*”.

36. De igual manera, presentó la excepción de libertad de entregar el predio ocupado y aceptar o no la compensación, señalando que como reza en los actos acusados, a la parte demandante no se le obligo para que entregara el inmueble que tenía en posesión y “[...] *tuvo la libertad de aceptar o no los términos de la resolución N° 083 de 2007, [...]*”.

### **Alegatos de conclusión**

37. El Despacho sustanciador<sup>7</sup>, vencido el término probatorio y mediante el auto proferido el 25 de mayo de 2015<sup>8</sup>, resolvió correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que alegaran de conclusión.

### **La parte demandante**

38. Reiteró los argumentos expuestos en la demanda y adicionó que “[...] *Naciones Unidas, tiene otro instrumento internacional de obligatorio cumplimiento para el Estado de la República de Colombia, el Manual sobre restitución de las viviendas y patrimonio de los refugiados y personas desplazadas, conocido como los Principios Pinheiro de marzo del 2007, Manual que debería haberse aplicado en su integridad, y no se aplicó en el procedimiento que se cuestiona. [...]*”.

<sup>7</sup> El auto fue proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Descongestión, doctor Guillermo Alonso Arévalo Gaitán.

<sup>8</sup> Cfr. folio 348 del cuaderno núm. 1 del expediente.





39. Así mismo, indicó que se debió respetar “[...] el principio 7º acerca del derecho al disfrute pacífico de bienes. Estos principios, igual, obligaba al Estado y a la demandada a implementar un trato digno. Asimismo, el principio 14 obligaba a una consulta previa a la Comunidad afectada, de la cual el demandado era integrante, para que se acordara condiciones de reasentamiento, gastos de desplazamiento y oferta de medios de trabajo, cosa que no se realizó, lo que constituye una conducta antijurídica. [...]”.

### **La parte demandada**

40. Reiteró las consideraciones expuestas en la contestación de la demanda y agregó que: “[...] se observa en el expediente que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos confirma que el predio con matrícula 404-438509 donde se encuentra ubicada la parcela que poseía demandante fue declarada propiedad pública mediante escritura 740 de fecha mayo 8 de 2008 en la Notaria Sexta del Circulo de Barranquilla: [...]”.

41. Adicionalmente, expresó que: “[...], los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales son imprescriptibles. No se quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. [...]”.

### **Concepto del Ministerio Público**

42. El Procurador 117 Judicial II Administrativo de Barranquilla emitió su concepto, en el cual solicita que se denieguen las suplicas de la demanda, con fundamento en las siguientes apreciaciones:

43. Manifestó que: “[...] Si bien la jurisprudencia Nacional reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación. [...]”.

44. Adujo que: “[...] De acuerdo a las consideraciones expuestas anteriormente se debe analizar si la indemnización cancelada al actor cumple con los presupuestos jurisprudenciales o si por el contrario resulta injusta y determinar si efectivamente se



*encuentran suficientemente probados los daños alegados por el Actor (Perjuicios Morales – Vida en relación y Materiales) y que no fueron tenidos en cuenta por Edubar al momento de expedir los actos administrativos demandados, [...]”.*

45. Expuso que: “[...] La parte demandante no aporta prueba alguna que permitiera a EDUBAR S.A. tener la certeza de que se estaba ocasionando un daño adicional a la demandante, diferente al generado por la expropiación el cual fue resarcido con el pago del valor del inmueble; la demandante nunca demostró a EDUBAR S.A. que con la expropiación se le estaba generando un daño adicional cual era el dejar de percibir un lucro por renta del predio, ese lucro cesante reclamado nunca fue probado en vía gubernativa. [...]”.

46. Consideró que: “[...] las suplicas de la demanda no están llamadas a prosperar, pues, no se logró demostrar por parte de la parte demandante los demás daños que alegaba haber sufrido por la expropiación del predio ubicado en el sector de la Loma, mas allá de los incluidos en la liquidación que realizó el perito evaluador y que sirvieron de base para el pago de los \$60.720.763, entregados al actor, de acuerdo a las pruebas obrantes en el proceso. [...]”.

### **Sentencia proferida en primera instancia**

47. El Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural, mediante sentencia proferida el 26 de mayo de 2017<sup>9</sup>, resolvió lo siguiente:

#### **[...] FALLA:**

**PRIMERO:** Declarar no probadas las excepciones formuladas por el apoderado judicial de la accionada, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Negar las súplicas de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

**TERCERO:** Devolver al demandante, si los hubiese, los gastos del proceso.

**CUARTO:** Sin costas en esta instancia.

<sup>9</sup> Cfr. Folios 374 a 382 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

**QUINTO:** *Notificar personalmente el presente fallo a la Procuraduría Judicial Delegada ante este Tribunal.*

**SEXTO:** *Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente. [...]*

### **Consideraciones del Tribunal**

48. Estimo que: “[...], la ocupación del inmueble de esta naturaleza, no genera derecho de dominio sobre el mismo a favor del ocupante, pues la obligación de la administración, en situaciones como la que nos ocupa, consiste en reconocer las mejoras y propender por la adaptación de los ciudadanos a la nueva situación que se ha tornado obligatoria en razón del bien común, fin último de la actividad administrativa. [...]”.

49. Adujo que: “[...] la noción según la cual fueron despojados sin ninguna clase de compensación de la posesión de tal bien, carece de recibo por esta Corporación. En efecto, las resoluciones disputadas reconocen a favor del hoy demandante WILSON ZAMORA PEREZ una compensación sesenta millones setecientos veinte mil setecientos sesenta y tres pesos (\$60.720.763). De otra parte, no es el tema de la propiedad del bien lo que inspira el cargo contra la legalidad de los actos demandados, porque como bien dice el actor en su escrito de demanda, este ostenta la calidad de poseedor, sin que hubiere un título de propiedad a su favor<sup>10</sup> [...]”.

50. Argumentó que se aparta del criterio de la parte demandante sobre la incompetencia de la accionada para expedir los actos administrativos acusados, en razón a que el artículo 5º del Acuerdo 006 de 2004 del Concejo Distrital de Barranquilla que adoptó la contribución de valorización por beneficio general, autorizó al Alcalde para suscribir con EDUBAR S.A. un convenio interadministrativo para que se encargará de todo lo referente a la implementación, aplicación y ejecución del plan de obras públicas y su financiación por valorización, y en ejercicio de sus facultades “[...] el Alcalde Distrital expidió el Decreto 0058 de 2006, mediante el cual autorizó a EDUBAR realizar los trámites de expropiación por vía

<sup>10</sup> El predio con matrícula 404-438509 fue declarada propiedad pública mediante escritura 740 de 8 de mayo de 2008.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

*administrativa [...], de suerte que la accionada si estaba legitimada para llevar a cabo la clase de procesos administrativos a los que se refiere el actor. [...]*

51. Señaló que: “[...] respecto al dictamen pericial rendido en el trámite del proceso, se dirá que el mismo fue solicitado para determinar el monto de los perjuicios económicos, sociales y culturales más vida en relación que sufrió el demandante y su familia por el desplazamiento y señale cual es el monto por el cual debe ser indemnizada la demandante por el desplazamiento interno de ella y su familia<sup>11</sup>, por tanto el mismo giro (sic) en torno a la supuesta situación de desplazamiento y no se encamina per se a contradecir los hallazgos del dictamen rendido en el trámite administrativo por la perito Stella Molano Muñoz<sup>12</sup>, de suerte que no tiene la envergadura necesaria para enervar o disputar la legalidad de sus conclusiones. [...]

52. Mencionó respecto del argumento del desplazamiento forzado que: “[...] Basta con una lectura de la demanda y las pruebas allegadas al expediente para entender que en el caso planteado no opera la figura tantas veces mencionada del desplazamiento forzado interno que enuncia el actor, de suerte que el argumento expuesto no es de recibo por parte de esta Corporación, resaltando una vez más que los actos demandados contienen una compensación por una actividad económica en un bien del que afirma el actor ser poseedor y no un acto de violento ejercicio de los derechos de la administración -como lo afirma el actor- que vulnera (sic) sus derechos. [...]

53. Concluyó que: “[...] esta Sala estima que los argumentos expuestos por el actor en su escrito de demanda carecen de la idoneidad necesaria para enervar la legalidad de los actos disputados, por lo que al no haber sido vencida la presunción legalmente establecida para los mismos, es indubitable la desestimación de la demanda, posición que coincide con lo expresado por el señor agente del ministerio público en el concepto arrojado al plenario. [...]

<sup>11</sup> Véase folio 221 del expediente.

<sup>12</sup> Obrante de folios 92 a 103 del expediente.



## Recurso de apelación

54. La parte demandante interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación<sup>13</sup> contra la sentencia proferida, en primera instancia, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos:

55. Indicó que la sentencia recurrida desconoce el alcance de los Principios de Pinheiro y su incorporación al bloque de constitucionalidad, y argumentó: “[...] *que el acto administrativo demandado, es violatorio de normas de derechos humanos, normas que se conocen como los Principios de Pinheiro. La sentencia no examina estas normas de derechos humanos, las ignora y no las examina y valora. [...] Este es un error del que parte la sentencia, ya que el demandante, lo que plantea es que unas normas de carácter supralegal, que forman parte del bloque de constitucionalidad, no han sido respetadas por la autoridad que realizó la expropiación por vía administrativa, sin tomar en consideración que lo que estaba en juego era algo más que un problema de compraventa. [...]*”.

56. Sostuvo que lo que se produjo fue un desplazamiento sin que “[...] se respetaran *“Principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo”* señalados por Naciones Unidas, establecidos por el Consejo de Derechos Humanos con base en el *“Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, anexo I Febrero 5 de 2007.”* [...]”.

57. Manifestó que: “[...] *independiente de si el desalojado, es titular o no del derecho de propiedad, estas normas internacionales, son claras en establecer que las entidades estatales deben indemnizar plenamente al desalojado. [...]*”.

58. Adujo que “[...] *los derechos humanos rigen toda actuación administrativa y la limitan. [...]*”, e insistió en que “[...] *no se trata de una indemnización por mejora, sino un desalojo y en el mismo tenía que ser respetada la asistencia letrada, el debido proceso y las normas de los tratados internacionales de derechos humanos y las directrices de interpretación de Naciones Unidas en materia de desalojos. [...]*”.

<sup>13</sup> Cfr. Folios 384 a 388 del cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 08001233100720080063501  
 Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

### **Actuaciones en segunda instancia**

59. El Despacho sustanciador, mediante auto de 25 de enero de 2018<sup>14</sup>, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 26 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural.

### **Alegatos de conclusión en segunda instancia**

60. Ejecutoriado el auto admisorio del recurso de apelación, el Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 16 de mayo de 2018<sup>15</sup>, corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión y dio traslado al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

#### **Ministerio Público**

61. Guardó silencio en esta oportunidad procesal.

#### **Parte demandada**

62. En el escrito de alegatos presentó los siguientes argumentos:

63. Manifestó que “[...] *la carga probatorio (sic) a cargo de la parte actora era muy deficiente debido a que no aportó documento alguno que probara lo solicitado en la demanda con relación a la responsabilidad de EDUBAR por la realización de la obra pública AVENIDA AL RIO, siendo de su incumbencia allegar al proceso pruebas idóneas para demostrarlo, [...]*”.

64. Indicó que “[...] *Para el caso sub judice, para que proceda la indemnización reparatoria; es decir que comprenda tanto el lucro cesante como el daño emergente, se hace necesario que el afectado lo demuestre, y no lo hizo. [...]*”.

<sup>14</sup> Cfr. Folio 4 del cuaderno núm. 2 del expediente.

<sup>15</sup> Cfr. Folio 7 *ibidem*.



### **Parte demandante**

65. Guardó silencio en este momento procesal.

## **II. CONSIDERACIONES**

66. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los actos administrativos acusados; iii) los problemas jurídicos; y, iv) análisis de los cargos del recurso de apelación.

### **Competencia de la Sala**

67. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>16</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308<sup>17</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>18</sup>, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

68. La Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 26 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural, teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil<sup>19</sup>, norma aplicable al presente caso en virtud de lo dispuesto en

<sup>16</sup> “[...] El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]”.

<sup>17</sup> “[...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. [...]”.

<sup>18</sup> “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>19</sup> “[...] Artículo 357. Competencia del superior. 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. [...]” (Negrilla fuera del texto).



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo<sup>20</sup>, se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, puesto que los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que habrá de adoptarse en la segunda instancia.

69. La Sala no observa en el presente proceso la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, por lo que se procede a decidir el caso *sub lite*.

### Actos administrativos acusados

70. Los actos administrativos acusados son los siguientes:

71. La Resolución núm. 083 de 12 de enero de 2007<sup>21</sup>, “[...] *POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UNA MEDIDA COMPENSATORIA [...]*” expedida por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe, EDUBAR S.A., que en su parte resolutive señaló:

*“[...] ARTÍCULO PRIMERO: Establecer como medida compensatoria por la terminación de la actividad económica desarrollada en la zona de terreno ubicada en la manzana 157 del Sector la loma sección 1, de conformidad con el R.T. No. LOMA-030, un reconocimiento económico que se cancelará al Señor ocupante **WILSON MANUEL ZAMORA PEREZ**, identificado(a) con Cédula de Ciudadanía No 72.147.061 de BARRANQUILLA, quien se encuentra incluido en el Censo y Diagnóstico Socioeconómico realizado por EDUBAR S.A., previo el lleno de los requisitos aquí contemplados.*

**ARTICULO SEGUNDO:** *La actividad económica se encuentra desarrollada en la franja de terreno de un área de 27980,5 M2 con las siguientes medidas y linderos: NORTE: 125. SUR: 100. ESTE: 250. OESTE: 249.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Este reconocimiento económico equivale a la suma de **TREINTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$34.364.265)**, de conformidad con el avalúo No. LOMA-030 de 26 de Diciembre de 2006.*

**ARTICULO CUARTO:** *Para hacer efectivo el pago de este valor, el Ocupante deberá hacer la entrega real y material de la zona de terreno descrita en el artículo segundo de la presente resolución y de la cual el (sic) no es el titular del derecho real de dominio, así, como de los*

<sup>20</sup> “[...] Artículo 267. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo [...]”.

<sup>21</sup> Cfr. folios 122 a 125 del cuaderno núm. 1 del expediente.





Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

elementos contenidos en el avalúo, a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BARRANQUILLA Y LA REGION CARIBE S.A. La fecha de entrega será hasta el día veintiocho (28) de enero del año en curso, so pena de perder el derecho a esta medida compensatoria.

**PARAGRAFO:** El pago se efectuará dentro de los tres (3) días siguientes a la entrega de la zona de terreno.

**ARTICULO QUINTO: APROPIACIONES PRESUPUESTALES:** El valor total de la adquisición se ampara en el presupuesto de Valorización, específicamente al rubro Gastos de Inversión, Adquisición Predial y Reasentamiento, según Certificado de Disponibilidad Presupuestal No 05 del 12 de Enero del 2007.

**ARTICULO SEXTO:** La presente Resolución se deberá notificar a **WILSON MANUEL ZAMORA PEREZ** identificado con Cédula de Ciudadanía No 72147061 de BARRANQUILLA, en los términos del artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y contra ella procede el recurso de reposición ante el funcionario que la expidió dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. [...]”.

72. La Resolución núm. 129 de 24 de enero de 2007<sup>22</sup>, “[...] **POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No 083 DE FECHA 12 DE ENERO DE 2.007 [...]**” expedida por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la Región Caribe, EDUBAR S.A., que en su parte resolutive dispuso:

“[...] **PRIMERO:** Reponer parcialmente la Resolución No 083 del 12 de Enero de 2.007, de la cual se estableció como medida compensatoria por la terminación de la actividad económica desarrolla en la zona de terreno ubicada en la manzana 157 del sector 1, de conformidad con el registro topográfico RT. No LOMA 30, un reconocimiento económico al Sr. **WILSON MANUEL ZAMORA PEREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No 72.147.061 de Barranquilla en el sentido de modificar el Artículo Tercero de la referida Resolución.

**SEGUNDO:** El Artículo Tercero (3º.) de la Resolución 083 del 12 de enero de 2.007, quedará así: Este reconocimiento económico equivale a la suma de **SESENTA MILLONES SETECIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS SESENTA Y TRES PESOS M.L (\$ 60.720.763.00)** de conformidad con la reforma del avalúo No. LOMA -30 de fecha 23 de enero de 2.007.

**TERCERO:** El ocupante entregará la parcela dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución

**CUARTO:** Confirmar en todas sus partes los demás Artículos de la Resolución No 083 del 12 de enero de 2.007. [...]”.

<sup>22</sup> Cfr. folios 128 a 132 del cuaderno núm. 1 del expediente.



### Problemas jurídicos

73. Corresponde a la Sala, con fundamento en la demanda, la decisión del *a quo* y el recurso de apelación, determinar si le asiste razón o no a la parte demandante cuando manifestó que el acto administrativo acusado es violatorio de normas de derechos humanos (principios de Pinheiro) y en el presente asunto se presentó fue un desalojo y no se respetaron esas mismas disposiciones y las directrices de interpretación de las Naciones Unidas en materia de desalojos y desplazamientos generados por el desarrollo.

74. En consecuencia, se determinará si hay lugar a revocar o confirmar la sentencia proferida, en primera instancia.

### Análisis de los cargos del recurso de apelación.

75. Lo primero que debe advertir la Sala, es que los cargos planteados por la parte demandante en el recurso de alzada, ninguno fue presentado en la demanda y por ende no fue discutido en la primera instancia, como se expondrá a continuación.

### ***Demanda***

76. En efecto, la parte demandante en el escrito de demanda en el acápite referente a las normas violadas y concepto de violación hizo referencia a la vulneración de “[...] *normas supra constitucionales* [...]”, específicamente citó “[...] **el Informe del Representante Especial del Secretario general de las Naciones Unidas para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2.**, [...]”, en el cual se establecen unos principios en caso de **desplazamientos internos** que tienen carácter supranacional y son de obligatorio cumplimiento en Colombia. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

77. Posteriormente, transcribió parcialmente algunos de estos principios y concluyó que “[...] *Todos, sin excluir alguno de los principios aquí enunciados acerca de los **desplazamientos internos forzados** aprobados por las Naciones Unidas*



*fueron pisoteados y desconocidos por la sociedad comercial demandada, [...]”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

78. Frente a estos principios rectores de los desplazamientos internos contenidos en dicho documento<sup>23</sup>, los numerales 1 al 4 corresponden a la introducción: alcance y finalidad, definiendo en el numeral 2. que se entiende por desplazados internos: “[...] *A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. [...]”.*

### **Recurso de apelación**

79. En el recurso de alzada la parte demandante aludió a los siguientes nuevos cargos los cuales no se formularon en el libelo introductorio: i) indicó que la sentencia recurrida desconoció “[...] *el alcance de los **principios de Pinheiro** y su incorporación al bloque de constitucionalidad. [...]”*; ii) manifestó que lo que se produjo fue un desalojo sin que se respetaran los “[...] **Principios básicos y directrices sobre desalojos y desplazamiento generados por el desarrollo [...]** establecidos por el Consejo de Derechos Humanos con base en el “Informe del Relator Especial sobre vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, anexo I Febrero 5 de 2007.” [...]”; y, iii) reiteró que “[...] *no se trata de una indemnización por mejora, **sino un desalojo** y en el mismo tenía que ser respetada la asistencia letrada, el debido proceso y las normas de los tratados internacionales de derechos humanos **y las directrices de interpretación de Naciones Unidas en materia de desalojos.** [...]”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

80. En relación con los Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas de

<sup>23</sup> Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Distr. GENERAL E/CN.4/1998/53/Add.2\* de 11 de febrero de 1998. Principios Rectores de los desplazamientos internos.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

2005<sup>24</sup>, también llamados Principios Pinheiro<sup>25</sup>- (Naciones Unidas, 2005), la Corte Constitucional en la sentencia C-330 de 23 de junio de 2016<sup>26</sup> señaló que estos principios han sido denominados por la doctrina *iusinternacionalista* “derecho blando”, los cuales son “[...] particularmente relevantes pues le permiten a los operadores jurídicos interpretar el contenido y el alcance de las obligaciones de los Estados frente a las víctimas en general. [...]” y en la misma providencia, determinó que “[...] los **Principios Pinheiro**, centrales en este trámite, contemplan una serie de previsiones normativas más amplias y detalladas frente a la protección del derecho a la restitución. Por un lado, establecen que los derechos de propiedad, posesión y reparación para las víctimas del desplazamiento<sup>27</sup> constituyen un elemento central para la solución de conflictos, la consolidación de la paz, el regreso seguro y sostenible de las poblaciones desplazadas y el establecimiento del Estado de Derecho. Por otro lado, señalan que tales derechos son un eje de la justicia restitutiva, encaminada a impedir la repetición de las situaciones que generaron el desplazamiento. A partir de esa premisa, prevén la existencia del derecho a la restitución de toda propiedad despojada a las víctimas, a menos de que sea fácticamente imposible, caso en el cual deberá proveerse una compensación justa. [...]”. (Negrilla del texto original).

81. En cuanto a los “[...] PRINCIPIOS BÁSICOS Y DIRECTRICES SOBRE LOS DESALOJOS Y EL DESPLAZAMIENTO GENERADOS POR EL DESARROLLO [...]”, Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como

<sup>24</sup> “[...] 1. Alcance y aplicación

1.1. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas formulados en el presente documento tienen por objeto prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.

1.2. Los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas se aplican por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado (en lo sucesivo, “refugiados y desplazados”), a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron. [...]”.

<sup>25</sup> ONU, Consejo Económico y Social, Doc. E/CN.4Sub.2/2005/17. 28 de junio de 2005.

<sup>26</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>27</sup> Es necesario precisar que los Principios Pinheiro tienen un ámbito de aplicación más amplio, pues no solamente se refieren a desplazados internos sino también a refugiados. El artículo 1.2 de este documento señala que estos principios: “se aplican por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado, a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron”.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18, el numeral 10 que se encuentra entre los que regulan su alcance y carácter, establece: “[...] *Aun reconociendo el gran número de contextos en que se producen los **desalojos forzosos, las presentes directrices se centran en ofrecer orientación** a los Estados sobre medidas y procedimientos que han de adoptarse para garantizar que los **desalojos generados por el desarrollo** no se efectúen en contravención de las normas internacionales de derechos humanos existentes y, **por tanto, no constituyan “desalojos forzosos”**. Estas directrices tienen por objeto ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los Estados y organismos a desarrollar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan **desalojos forzosos** y para ofrecer recursos eficaces a aquellos cuyos derechos humanos han sido violados, en caso de que hayan fallado las medidas preventivas. [...]”*. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

82. La verificación de los cargos de violación en la demanda y los argumentos expuestos por la parte actora en el recurso de alzada, permite evidenciar que en este último se traen a la segunda instancia unos nuevos cargos.

83. Adicionalmente, la Sala advierte que en el recurso de apelación impetrado tampoco se especifican cual o cuales son los principios, tanto de los “Pinheiro”, como de los “básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, que se consideran vulnerados por los actos administrativos enjuiciados, refiriéndose de manera general a los mismos.

84. En efecto, la Sala observa que la parte demandante en el recurso de alzada se limita de forma somera a mencionar las normas infringidas (solamente el título de los denominados principios Pinheiro y básicos y directrices sobre desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo), sin exponer el concepto de la violación, aludiendo al aspecto económico también de modo tangencial sin que fuera parte de los argumentos de dicho recurso.

85. Si bien la parte demandante indica y relaciona en el escrito de demanda algunos de los principios rectores de los desplazamientos internos, y en el recurso de apelación refiere de manera general, como se expresó en líneas anteriores, a los principios Pinheiro y los básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, presentando en este último nuevos argumentos,



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

también manifiesta que se han violado las normas de derechos humanos, sin precisar como los actos administrativos acusados vulneran estas disposiciones, en razón a que no identifica cuáles son esas normas de derechos humanos que fueron violadas por los actos demandados, limitándose a citar de forma general o los títulos de los instrumentos que las contienen.

86. No obstante en el caso *sub examine* se señala la violación de derechos humanos, no procede la aplicación del principio *iura novit curia* por: i) la naturaleza de la acción (nulidad y restablecimiento del derecho) impetrada<sup>28</sup>, ii) las particularidades del caso<sup>29 30</sup> y iii) que si bien se expone por la parte demandante la violación de derechos humanos, esta demanda se encausa, además de lograr la nulidad de los actos administrativos demandados, principalmente a obtener un reconocimiento económico mayor al que fue otorgado mediante los actos citados.

87. Teniendo en cuenta lo expuesto, también es pertinente anotar que aun cuando el recurso de apelación refiere a la infracción de normas de derechos humanos en forma general, el caso *sub lite* no constituye un asunto de relevancia constitucional<sup>31</sup>, por cuanto la reclamación tiene un propósito primordialmente

<sup>28</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de abril de 2012, C.P. María Elizabeth García González, número único de radicación 07001-23-31-000-2008-00012-00 [...]”. “[...] Por lo anterior, en casos como el que se analiza, en los cuales se debate la validez de actos administrativos, el Tribunal debió limitar su actividad a realizar el examen de legalidad solamente atendiendo las razones expuestas por el actor en su demanda, y no efectuar, como en efecto lo hizo, un control general de legalidad de los actos acusados, salvo que hubiere advertido la violación de un derecho fundamental o una manifiesta incompatibilidad con la Constitución Política.

**Por consiguiente, se reitera, la aplicación del principio “iura novit curia” está excluida en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, por virtud del carácter rogado de esta Jurisdicción en esta materia.** [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

<sup>29</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de noviembre de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001-03-15-000-2019-04560-00(AC) [...]”. “[...] Ello teniendo en cuenta que la autoridad judicial debe respetar el principio de congruencia por lo que no puede variar los términos y el objeto de un proceso constitucional ; y, que los asuntos sometidos a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa deben regirse por la “rogatio” o rogación , dado que existe una estrecha e ineludible relación entre ésta y el principio dispositivo , de manera que el actor dentro del proceso contencioso administrativo debe cumplir con la carga de orientar el ámbito de acción dentro del cual considera que el juez debe pronunciarse.

En consecuencia, el principio *iura novit curia*, en principio, evita que el juez quede atrapado en los errores normativos propuestos por las partes, lo cual no implica, per se, que el funcionario judicial pueda desconocer los principios de congruencia y de justicia rogada, sino que, en cada evento, debe realizar un estudio pormenorizado de las circunstancias que le exigen o no un papel oficioso en la delimitación del objeto de la litis. [...]” (Negrilla fuera del texto).

<sup>30</sup> En este asunto, la parte demandante actúa por intermedio de apoderado judicial, quien, con la sola referencia a la violación de derechos humanos, tanto en la demanda como en el recurso de apelación, espera que el juez contencioso administrativo, en primera y segunda instancia, sea quien defina las normas violadas y el concepto de su violación por parte de los actos administrativos acusados, en razón al vacío argumentativo que se evidencia en torno a esta temática dentro del *sub lite*. Si el apoderado judicial menciona y relaciona los principios que considera vulnerados, significa que los conoce, y en tal medida, debió por la naturaleza de la acción presentada y el carácter de justicia rogada de esta jurisdicción, haber precisado las normas violadas y los argumentos bajo los cuales se sustenta la vulneración normativa.

<sup>31</sup> Esta Sección en sentencia de 25 de noviembre de 2021, C.P. Oswaldo Giraldo López, número único de radicación 11001-03-15-000-2021-06752-00(AC), al pronunciarse sobre cuando un asunto carece de relevancia constitucional, citando previamente la sentencia de unificación 573 de 27 de noviembre de 2019 de la Corte



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

económico tendiente a que aumente la suma que recibió como compensación la parte demandante de la parte demandada.

### **Límites del recurso de apelación**

88. Esta Sección se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre los límites del recurso de apelación en los procesos ordinarios, en cuanto debe guardar correspondencia con el *petitum* de la demanda, los fundamentos fácticos y jurídicos que la sustentan, los argumentos de oposición a la misma y las consideraciones que motivan la decisión del *a quo* en su sentencia, respetando los derechos al debido proceso, a la igualdad procesal y la garantía de la doble instancia, así como el principio de congruencia<sup>32</sup>; y en caso contrario, es decir, que se presenten en dicho recurso nuevos hechos, cargos y pretensiones que no se adujeron en la demanda ni en la contestación y no fueron valorados en la sentencia de primera instancia, el fallador de segunda instancia no puede adelantar el estudio de estos nuevos reproches, pues es su deber proteger los derechos, garantías y principios anotados.

89. En sentencia de 7 de diciembre de 2017<sup>33</sup>, precisó:

*“[...] Esta Sala de decisión se limitará a conocer solamente de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, pues los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que ha de adoptarse en esta instancia. [...] Sobre el particular, esta Sección en diversas oportunidades ha puesto de presente que “[...] el juez de la segunda instancia está sujeto, al decidir la apelación, a los planteamientos expuestos en el recurso de alzada sin que esté facultado para pronunciarse sobre aspectos o puntos de la sentencia de primera instancia que no fueron objeto de impugnación. **Igualmente ha reiterado que no puede abordar materias o cuestiones que se plantean en la apelación, pero que no hacen parte del concepto de violación del libelo, ni que la sentencia de primera instancia estudió**” [...] La Sala reitera<sup>34</sup> que en virtud de los principios de lealtad procesal, contradicción y de defensa y la congruencia que debe existir entre el recurso, la sentencia censurada, el concepto de violación de la demanda y los argumentos expuestos en la contestación de la misma, **imponen que al apelante le esté vedado exponer en el recurso de apelación hechos,***

Constitucional (M.P. Carlos Bernal Pulido), señaló: “[...] Frente a la primera finalidad, la Corte Constitucional señaló en la aludida sentencia que un asunto carece de relevancia constitucional cuando “(i) la discusión se limita a la mera determinación de aspectos legales de un derecho, como la correcta interpretación o aplicación de una norma “de rango reglamentario o legal”, salvo que de esta “se desprend[an] violaciones a los derechos y deberes constitucionales” o (ii) cuando sea evidente su naturaleza o contenido económico, por tratarse de una controversia estrictamente monetaria con connotaciones particulares o privadas, “que no representen un interés general” (...). (Destacado por la Sala) [...]”. (Negrilla del texto original).

<sup>32</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de octubre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación 68001-23-31-000-2011-01021-01. [...]”.

<sup>33</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 7 de diciembre de 2017, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación 08001 23 31 000 2009 01122 01. [...]”.

<sup>34</sup> Sentencia de 7 de mayo de 2015, Expediente: 2005-00270, C.P. Dra. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO.



Número único de radicación: 08001233100720080063501

Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

**cargos y presentar pretensiones nuevas que no alegó ni en la demanda ni en la contestación. Si lo hiciere, el ad quem no puede abordar el estudio de estos nuevos reproches, pues es su deber salvaguardar los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa de la contraparte en el proceso [...]**. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

90. En providencia de 25 de julio de 2019<sup>35</sup>, expuso lo siguiente:

**[...] Al respecto, la Sala advierte que este argumento no hace parte de los que se plantearon con el escrito de la demanda y específicamente en el concepto de violación y, por ende, resulta ajeno a las consideraciones plasmadas por el Tribunal a quo, para lo cual se considera necesario señalar que, de conformidad con la normativa procesal, el recurso de apelación tiene como objeto la revisión de la sentencia de primera instancia<sup>36</sup>, empero el recurso de alzada no es la oportunidad para invocar aspectos ajenos al debate planteado con la demanda y analizado en la sentencia, pues la incorporación de elementos fácticos y/o jurídicos diferentes a los de la demanda, viola el deber de lealtad entre las partes, el principio de congruencia, quebranta el derecho de defensa de la demandada y desnaturaliza el objeto de la impugnación. [...]**. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

### Conclusión de la Sala

91. Atendiendo a que: i) la parte demandante presentó en el recurso de apelación que interpuso contra la sentencia proferida, en primera instancia, unos cargos que no fueron objeto del escrito de la demanda, y, por tanto, tampoco analizados por el juez de primera instancia; ii) de ser estudiados por la Sala los nuevos cargos se vulnerarían el derecho fundamental al debido proceso de la parte demandada, la garantía de la doble instancia y el principio de congruencia; En consecuencia, la Sala queda relevada de analizar los nuevos cargos propuestos en el recurso de apelación, por lo que al no desvirtuarse la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, procederá a confirmar la sentencia proferida en primera instancia, el 26 de mayo de 2017, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural.

<sup>35</sup> “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de julio de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 13001-23-31-000-2011-00619-01. [...]”.

<sup>36</sup> “Artículo 328. Competencia Del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia 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, condenar en costas y ordenar copias. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella. En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.





Número único de radicación: 08001233100720080063501  
Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

### **Condena en costas**

92. Visto el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, sobre condena en costas, y atendiendo la conducta asumida por las partes, la Sala considera que no se configuran los presupuestos previstos en la norma, por lo que se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante.

**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**

### **III. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala Escritural, de 26 de mayo de 2017, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: Sin condena** en costas en esta instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

### **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Presidente  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado



---

Número único de radicación: 08001233100720080063501  
Demandante: Wilson Manuel Zamora Pérez

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.