



205

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público  
Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja  
Correo institucional: [j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j14admintun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Tunja, 23 ENE 2018

DEMANDANTE: LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO  
DEMANDADO: MUNIPIO DE NUEVO COLON Y OTROS  
RADICACIÓN: 150013331014-2011-00005-00  
ACCIÓN: REPARACIÓN DIRECTA

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a proferir sentencia del medio de control de la referencia de conformidad con los artículos 181 inciso último y 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

#### I. ANTECEDENTES

##### 1. LA DEMANDA

La señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, en nombre propio y por intermedio de apoderado judicial, acudió a esta jurisdicción para instaurar acción de Reparación Directa, en contra del **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y la **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**.

Verificado el libelo demandatorio, se encuentra que se plantean las siguientes

##### 1.1 DECLARACIONES Y CONDENAS (fls. 6-8)

**PRIMERA.** Declarar que el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y la **NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA y DESARROLLO TERRITORIAL**, son administrativa y extracontractualmente responsables por los daños y perjuicios causados a la accionante con motivo de las acciones, omisiones y operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto de vivienda "VIS por el progreso de Nuevo Colón", que nunca se realizó después de más de 7 años, causándole perjuicios en su persona y en su patrimonio.

**SEGUNDA.** Como consecuencia de lo anterior, se condene a las entidades demandadas a pagar a favor de la demandante, los perjuicios materiales sufridos como consecuencia de las acciones, omisiones y operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto de vivienda "VIS por el progreso de Nuevo Colón", que nunca se realizó después de más de 7 años, los cuales ascienden a la suma de más de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000), entre otros por los siguientes conceptos:

- Compra de lote.
- Pago de intereses compra de lote.
- Depósito de ahorro programado retirado por la Administración y nunca ejecutado o invertido.
- Gastos de viaje en la coadyuvancia de la gestión del proyecto a las ciudades de Bogotá y Tunja.
- Tiempo dedicado al proyecto, para lo cual dejó de realizar sus actividades laborales y familiares para dedicarlo a extensas y fallidas reuniones.
- Pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia, por aparecer reportada en el fracasado proyecto de subsidio de vivienda por causa imputable a la Administración Municipal.



COMPROBANTE DE PAGO

**Nombre:** KOPERO CUADRADO FLOR ANGELA  
**Centro Costo:** IE Educativa Técnica Y Académica Antonio Nariño  
**Dependencia:** IE TEC Y ACAD ANTONIO NARIÑO  
**Período pago:** 1 nov 2014 a 30 nov 2014  
**Cargo:** Auxiliar Administrativo  
**Grado:** 17

**Esquema:** Administrativos  
**Documento:** 23689845  
**Fecha Expd:** 22 may 2015  
**Días Laborados:** 52

Código/Concepto	Concepto	Cuotas	Tercero	Ingresos	Egresos
BONRE	Bonificación Especial por Recreación			95,733,00	0,00
PGPTC	Pago Prima Técnica No factor Salario 50%			1,244,533,00	0,00
PGVAC	Pago Sueldo de Vacaciones			1,224,788,00	0,00
PRIVA	Prima de Vacaciones			798,775,00	0,00
SUEBA	Sueldo Básico			1,436,000,00	0,00
AGRSE	Aguinaldo/ Suramericana S A			30,000,00	0,00
APPE	Aporte Empleado Pension			0,00	99,500,00
APESD	Aporte Empleado Salud			0,00	99,500,00
ASSBO	Aspebo			0,00	99,500,00
AUXMU	Auxilio Mutuo			0,00	14,360,00
COEPI	Coed. P. Ah.			0,00	1,436,00
COEDA	Coeducador AP			0,00	583,070,00
COEDP	Coeducador P			0,00	39,600,00
COEDC	Coeducar Cr.			0,00	425,250,00
<b>Totales:</b>				4,799,829,00	1,458,894,00
<b>Neto a pagar:</b>				3,340,935,00	

**Fondos:** Salud:SaludCoop, Pension:Colpensiones, Cesantías:Fondo Nacional De Ahorro

"Es deber del Servidor Público, verificar que los conceptos y valores liquidados correspondan a su cargo y servicio prestado, en caso de no corresponder acercarse a la oficina de Nómina de la Secretaría".



dicha suma se opuso, teniendo en cuenta la escasez de recursos, además de ser madre cabeza de familia, dedicada al hogar que gana esporádicamente un jornal, lo que la imposibilitaba materialmente para asumir la construcción de lo exigido.

- La accionante, participó activamente en reuniones para gestionar que el citado proyecto se realizara, desplazándose incluso hasta las ciudades de Tunja y Bogotá, de manera que ante la presión para la ejecución del proyecto por parte de varios beneficiarios, el 31 de julio de 2006 se suscribió acta de compromiso con la Unión Temporal, ante el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, sin que se hubiesen cumplido los mentados compromisos.
- Ninguna casa del proyecto de vivienda se construyó en su totalidad, solamente en algunos lotes se levantaron unas paredes sin soportes que ya se derrumbaron.
- La Administración Municipal 2008-2011 señaló que se gestionaría el proyecto de vivienda "VIS por el progreso de Nuevo Colón" pero no se observa adelanto en el proyecto.
- El 19 de febrero de 2009, se informó en una reunión adelantada por la Administración Municipal que como era probable que el proyecto no se ejecutara, se debía renunciar al mismo para que se devolviera el dinero consignado como ahorro programado y se tuviera la oportunidad de inscribirse en un nuevo proyecto.
- La señora ANDREA LORENA RODRIGUEZ ORJUELA hija de la aquí demandante, a comienzos del año 2009 por intermedio de la empresa donde labora, intentó acceder a un subsidio de vivienda en COMPENSAR, siendo rechazada su solicitud ya que aparecía como beneficiaria de un subsidio que se había otorgado en el Municipio de Nuevo Colón a favor de su núcleo familiar.
- Estas acciones, omisiones y actuaciones administrativas imputables a las entidades demandadas, causaron un daño antijurídico reflejado en el perjuicio material y moral causado a la accionante y a su núcleo familiar, al tener que adquirir un inmueble con las especificaciones señaladas, pagar intereses, depositar el dinero correspondiente al ahorro programado, abandono parcial de sus obligaciones familiares y sus labores, gastos en la gestión del proyecto, pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia, por aparecer reportada en dicho proyecto, entre otros.

### 1.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO

Como fundamento a su demanda expone los artículos 2, 6, 11 y 90 de la Constitución Política; artículos 78, 86, 206 a 214 del C.C.A.; artículos 4, 5 y 6 de la Ley 153 de 1887.

### 2. TRAMITE PROCESAL

La demanda fue presentada 17 de enero de 2011 (fl. 14); siendo admitida a través de auto de 09 de marzo de 2011 (fls. 93-95), ordenando la correspondiente notificación al MUNICIPIO DE NUEVO COLON (fl. 101), fijándose en lista del 15 al 29 de junio de 2011, oportunidad dentro de la cual la entidad demandada contestó la acción (fls. 107-113), decretándose pruebas el 13 de julio de la misma anualidad (fls. 179 y 179). El 05 de marzo de 2014 y ante la falta de notificación a la NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (hoy MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO) el Despacho ordenó que por Secretaría conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 320 del C.P.C. se comunicara a la entidad la existencia de la causal de nulidad prevista en el numeral 8 del artículo 140 del C.P.C. para que manifestara si alegaba la causal, so pena que ante el silencio la misma quedaría saneada y el proceso continuaría sin su comparecencia. El apoderado de dicho Ministerio arguyó que la notificación debía surtirse

conforme al artículo 150 del C.C.A. de modo que en proveído del 07 de mayo de 2014 (fls. 325-327) se declaró la nulidad de todo lo actuado desde el auto del 09 de marzo de 2011 (admisorio), con excepción de los medios probatorios ya que fueron practicados legalmente, adicionalmente en auto del 10 de septiembre de 2014 se ordenó la notificación personal de dicha decisión tanto al MUNICIPIO DE NUEVO COLON como al mentado Ministerio y al Procurador Judicial Delegado para los Juzgados Administrativos y, la fijación en lista. (fl 328). La NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO dio contestación a la acción en el término legal (fls. 337-346) y el MUNICIPIO DE NUEVO COLON allegó una nueva contestación en fecha 02 de julio de 2015 (fls. 399-403) y llamó en garantía a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, de manera que después de subsanado fue aceptado el 26 de agosto de 2015, quien a pesar de ser notificada en debida forma (fls. 42 y 47 cuaderno llamamiento) y de fijarse en lista el proceso (fl. 51), no se pronunció. El 08 de febrero de 2017 se abrió el proceso a pruebas, corriéndose traslado para alegar el 31 de mayo de 2017. (fls. 591-592)

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

#### 3.1 MUNICIPIO DE NUEVO COLON (fls. 107-113)

En una primera contestación la apoderada de la Entidad Territorial refiere que los hechos 1 a 3, 6 a 8, 10 a 12, 19 y 25 son ciertos, 4, 5, 13 a 16, 21 a 24 no le constan y deben probarse, 9, 17, 18 y 20, son parcialmente ciertos y el 26 no es un hecho sino un imperativo legal del derecho de postulación.

Arguye que se opone a la totalidad de las pretensiones teniendo en cuenta que no existen elementos de responsabilidad objetiva que ameriten su consolidación, al igual que por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos, aclarando que se aprobaron CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$120.000.00) para subsidios complementarios, gestionando la entidad territorial lo pertinente para que los subsidios sigan vigentes, asumiendo la representación legal de la Unión Temporal para terminar el proyecto.

Detalla que desde el año 2007 FONVIVIENDA declaró en siniestro el proyecto o incumplimiento por lo que se encuentra bloqueado, se concertó un procedimiento con el Ministerio de Vivienda, autorizándose por parte del Concejo Municipal de Nuevo Colón un empréstito para otorgar subsidios de vivienda, el proyecto se reanuda ya que FONVIVIEINDA no autoriza retirar dinero de la FIDUCIA hasta tanto no se entreguen soluciones de vivienda terminadas, esperando reanudar la construcción en el mes de julio de 2011.

Precisa que cursa denuncia contra los exalcaldes, contratista e interventor del proyecto por el mal manejo de recursos que estancaron el proyecto y los daños endilgados no pueden achacarse al Municipio dado que la no ejecución del proyecto obedece a la irresponsabilidad del contratista.

Propuso como excepciones las que denominó *inexistencia del daño susceptible de indemnizar, falta de legitimación por pasiva, inexistencia del nexo causal entre la actuación de la demandada y los daños reclamados, falta de Litis Consorcio Necesario.*



Una vez notificado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dada la declaratoria de nulidad de todo lo actuado, a partir del auto admisorio, con excepción de las pruebas practicadas (fls. 325-327) el Municipio de Nuevo Colón se pronunció como se verifica a folios 399 a 403, reiterando lo consignado en el primer escrito, señalando que se habían presentado nuevos hechos y circunstancias que harían inane la demanda incoada y sus pretensiones, así que el hecho dieciocho no es cierto dado que a la demandante se le hizo entrega de la solución de vivienda adjudicada como beneficiaria dentro del marco del convenio firmado entre el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA y la "Asociación PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL EN SITIO PROPIO DISPERSO POR EL PROGRESO DE NUEVO COLÓN", teniéndose como hecho superado lo pretendido por la actora ya que las indemnizaciones solicitadas carecen de sustento por cuanto ella misma se declara a PAZ Y SALVO POR TODO CONCEPTO para con el Municipio de Nuevo Colón, lo que torna imprósperas las pretensiones.

Respecto al hecho diecinueve es cierto en cuanto a los esfuerzos realizados por la anterior administración, el 22, 24 y 24 no son ciertos ya que el proyecto se concluyó, entregó y liquidó, no existiéndole responsabilidad alguna a la entidad territorial, proponiendo como excepción adicional la de *hecho superado* y, solicitando el llamamiento en garantía a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE quien fungía como representante legal de la Unión Temporal del proyecto.

### 3.2 NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (fls. 337-346)

Frente a los hechos señala que el Ministerio no tiene injerencia en ellos ya que sus funciones y competencias se encuentran establecidas en el Decreto Ley 3571 de 2011, sin que ellas contemplen lo relacionado con la realización de contratos de obra con las entidades territoriales, y que además verificando en el módulo de consulta del Ministerio que el subsidio familiar de vivienda se encuentra vigente hasta el 30 de enero de 2015, así como el informe N° 16 del 14 de octubre de 2014 de FONADE quien ejerce supervisión sobre el contrato de construcción de viviendas del proyecto "VIS por el progreso de Nuevo Colón", la vivienda asignada a la aquí demandante se encuentra en proceso de certificación, con lo que se puede proceder a la escrituración, entrega de la vivienda y legalización del subsidio familiar.

Aclara que es responsabilidad exclusiva del oferente y los constructores en materia penal, fiscal y administrativa por el incumplimiento de obligaciones y en cuanto a los subsidios familiares de vivienda el responsable es el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, quien cuenta con su propia personería jurídica y es el encargado en virtud del Decreto 555 de 2003 de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda en sus diferentes modalidades, realizando además interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los mismos, correspondiéndole al Ministerio la formulación, dirección y coordinación de las políticas, regulación de planes y programas en materia habitacional integral pero no tiene funciones de inspección, vigilancia y control en el tema.

Llama la atención del despacho en el sentido de considerar que:

- El derecho a la vivienda es objeto del desarrollo legal preestablecido.

- Es prestado por la administración y por ello su satisfacción se ve necesariamente limitada por los recursos disponibles.
- **No es un derecho exigible de manera inmediata y directo pues se requiere del cumplimiento de unos requisitos y procedimientos que lo hagan posible y mientras ello no ocurra no hay un derecho vinculante que pueda ser objeto de protección constitucional.**

Respecto a las pretensiones se opone frente a lo que a la entidad que representa corresponde, dada la carencia de fundamentación fáctica y jurídica que permita demostrar responsabilidad por acción u omisión, sin que sea procedente el reconocimiento de sumas al no ser sujeto contractual ni asignar subsidio alguno.

Precisa que para declarar la responsabilidad del Estado se requiere la concurrencia de dos elementos: el daño antijurídico por acción u omisión de la administración y la imputabilidad del daño a un órgano del Estado. El daño se produce cuando el sujeto no tiene el deber jurídico de soportarlo, por lo que se reputa indemnizable y la imputabilidad se realiza desde la esfera fáctica y jurídica, sin que en el *sub examine* se pueda observar responsabilidad del Ministerio por falla del servicio al no evidenciarse nexo entre el hecho y el daño reclamado, careciéndose además de pruebas que enrostran esa relación, o la acción u omisión endilgada, derrumbándose cualquier posibilidad de condena frente a esa entidad.

*Propone como excepciones las que llamó falta de legitimidad en la causa por pasiva, inexistencia de vínculo contractual, inexistencia de obligación y cobro de lo no debido, inimputabilidad del daño al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

### 3.3 LLAMADA EN GARANTIA MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE

No se pronunció.

## 4. ALEGATOS DE CONCLUSION

### 4.1 PARTE DEMANDANTE (fls. 595-601)

Reitera la pretensión encaminada al reconocimiento y pago de los daños y perjuicios causados como consecuencia de los hechos, omisiones y operaciones administrativas que afectaron su persona y su patrimonio por cuanto al ser supuestamente beneficiaria de un subsidio de vivienda, fue asaltada en su buena fe, aun cuando en efecto finalmente ello se concretó, se probó que la accionante adquirió un inmueble inscrito en la matrícula inmobiliaria N° 090-45127 y que consignó una suma equivalente a \$1.041.049 que retiró la Unión Temporal ejecutora del proyecto, probándose el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**.

Alega que los testigos señalan que se exigieron requisitos adicionales a los inicialmente pactados en el año 2005 y que los planos definitivos también variaron, además hubo demora en la ejecución del proyecto atribuible a los demandados por cuanto este inició en 2003, adquiriendo la accionante el predio el 2 de septiembre de la misma anualidad, contando con certificado de elegibilidad desde el 23 de diciembre de la misma anualidad y estimándose una duración de 4 años para su realización.



Destaca que para el año 2011 la accionante fue desalojada de la casa que habitaba pues no pudo sufragar más el arriendo, viéndose obligada a trasladarse a la ciudad de Bogotá y abandonando el proyecto, transcurriendo más de 8 años sin que se ejecutara y sólo hasta el 14 de julio de 2011 se le entregó la vivienda sin que reuniera las expectativas, teniendo además que pagar capital e intereses por la compra del lote y los gastos que el proyecto ameritaba, desplazándose en diferentes oportunidades a otras ciudades con el fin de impulsarlo, causándole perjuicios de orden material y moral.

Precisa que las tesis de la parte pasiva no pueden ser acogidas ya que no se puede asumir que con la entrega de una vivienda en pésimas condiciones y más de 11 años después de iniciado el proyecto, se pueda afirmar que se está frente a un hecho superado, por lo que **al impartir sentencia sin responsabilidad y sin condena sería permitir y apoyar la práctica de actuaciones amañadas.**

#### 4.2 PARTE DEMANDADA MUNICIPIO DE NUEVO COLON

No se pronunció.

#### 4.3 PARTE DEMANDADA MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

No alegó de conclusión.

#### 4.4 LLAMADA EN GARANTIA MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE

No se pronunció.

#### 4.5 MINISTERIO PUBLICO

No conceptuó.

### 5. RECAUDO PROBATORIO

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes y que por lo tanto se incorporaron al expediente como pruebas legalmente recaudadas y allegadas a la actuación procesal, razón por la cual se valorarán en conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda:



- Documentales:

1. De la parte demandante

Las documentales arrimadas corresponden a:

- Contrato de promesa de compraventa suscrito el **31 de agosto de 2003**, entre los señores CARLOS ARTURO TORRES OSORIO por una parte y LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO, LUZ MARINA ESPINOSA, ROSA MARIA CASTELBLANCO por otra, sobre un lote de terreno con un valor de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$12.000.000.00), pagaderos así: A la fecha de la promesa \$1.000.000, el 02 de septiembre \$6.000.000, 2 de octubre \$2.500.000 y 2 de noviembre \$2.500.000, aclarando que la suma de \$5.000.000 sería respaldada en 2 letras de cambio por la suma de \$2.500.000 suscritas por la señora ROSA MARIA CASTELBLANCO, con codeudores. (fl. 18)
- Certificado de elegibilidad N° EFM.2003-0281 fechado del **23 de diciembre de 2003 con validez hasta el 22 de junio de 2005, expedido por la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER, sobre el proyecto de vivienda de interés social presentado bajo postulación colectiva denominado “POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON”,** bajo la modalidad de construcción en sitio propio disperso para postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda, presentado por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en su calidad de representante legal de la UNION TEMPORAL MUNICIPIO DE NUEVO COLON y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, identificada con NIT N° 820004916-4, constando de 54 soluciones de vivienda, con un valor de \$531.649.500,00 y una demanda de subsidios por valor total de \$412.344.000,00, con licencia de urbanismo y construcción con vigencia hasta el 10 de septiembre de 2005. (fl. 16)
- Aclaración al certificado de elegibilidad de fecha **20 de agosto de 2004** y vigencia hasta el 10 de septiembre de 2005, en el sentido de indicar que el valor total del proyecto era de \$565.043.700, 54 soluciones de vivienda, monto de subsidio familiar de vivienda \$405.972.000, **vivienda tipo 1**, valor máximo por unidad \$12.395.800, **explicando que la declaratoria de elegibilidad del proyecto no genera derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones habitacionales que la conforman.** (fl. 17)
- Carta de autorización cliente, entrega de ahorros al constructor del **24 de agosto de 2004** para que fuera girada o transferida a nombre de la UNIÓN TEMPORAL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN - MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en la cuenta de ahorros N° 41547200040-9 del Banco Agrario de Colombia, oficina de Nuevo Colón Boyacá, la suma de \$1.040.000, destinados al proyecto denominado “Por el Progreso de Nuevo Colón”. (fl. 27)
- Dos letras de cambio por valor de \$2.500.000 suscritas el **02 de septiembre de 2003** por la señora ROSA MARIA CASTELBLANCO a favor del señor CARLOS ARTURO TORRES OSORIO, con vencimiento al 02 de octubre y 02 de noviembre de 2003, apareciendo como fiadora, entre otras, la accionante. (fl. 19)
- Resolución N° 805 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fechada del 09 de diciembre de 2004, por la cual se asignan cupos de subsidio familiar de vivienda con cargo a recursos de la Bolsa Única Nacional y se fijan fechas para la apertura y cierre de postulación que otorgará el Fondo Nacional de Vivienda a los planes de vivienda que tuvieron asignación parcial de cupos de**



- 609
- subsidios de vivienda del Concurso de Esfuerzo Territorial, declarando como plan de vivienda elegible al cual los hogares interesados se podían postular el denominado “Por el progreso de Nuevo Colón” con modalidad construcción den sitio propio disperso, con 17 soluciones de vivienda y cupo asignado de \$127.806.000, señalando la apertura y cierre de postulaciones del 13 de diciembre de 2004 al 31 de enero de 2005. (fls. 28-33)*
- Estado de la cuenta de ahorros tradicional de la accionante en el Banco Agrario de Colombia N° 4-1547-400065-1 para el **trimestre de abril a junio de 2005**, con saldo anterior de \$1.041.049 y actual de \$1.066. (fl. 26)
  - Resolución N° 104 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fecha del 22 de julio de 2005, por la cual se asignan 48 subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a los recursos de bolsa del concurso esfuerzo territorial**, recayendo 25 al proyecto “Por el progreso de nuevo Colón”, con un subsidio de **\$7.518.000 para cada una de dichas viviendas**, encontrándose como beneficiaria la accionante. (fls. 34-37)
  - Comunicación del mes de **agosto de 2005**, suscrita por la Ministra de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial en la que informa a la **demandante que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA le ha asignado a su núcleo familiar un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$7.518.000, utilizado para acceder a una solución de vivienda tipo 1 en la modalidad de construcción en sitio propio, otorgándole un plazo para su aplicación de 6 meses hasta el 31 de diciembre de 2005.** (fl. 38)
  - Contrato de construcción fechado del **21 de septiembre de 2005**, celebrado entre el beneficiario del subsidio de vivienda vinculado al VIS “por el progreso de Nuevo Colón” (LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO), y la Unión Temporal MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, MUNICIPIO DE NUEVO COLON, por valor de NUEVE MILLONES VEINTE MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (**\$9.020.800.00**), a construirse en el lote previamente adquirido para este propósito por el beneficiario ubicado en la Carrera 4 N° 1 14, numero catastral 010000180038000 distribuidos en una sala comedor, una cocina, un baño y una alcoba. La suma señalada se integra por: 1) **\$7.518.000 que corresponde al subsidio de vivienda familiar que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA otorgó al beneficiario, según resolución N° 104 del 22 de junio de 2005**, 2) **\$1.039.837 como aporte familiar del beneficiario representado en ahorro programado, suma que se encuentra en poder del constructor, y**, 3) **\$462.963 como aporte del Municipio de Nuevo Colón, de los cuales \$231.481 son en efectivo y \$231.482 en bienes y servicios, con la condición que el contratista se comprometería con el beneficiario a hacerle entrega real y material de la casa construida con todas las especificaciones señaladas en el proyecto y en el contrato, en el término de 6 meses contados a partir de la fecha en que se reciba el desembolso del subsidio otorgado al beneficiario.** (fls. 20-22)
  - Fotografías del lote adquirido por la accionante sin construir y de otras construcciones sin terminar y en abandono. (fls. 23-25)
  - Escrito dirigido al Defensor Regional del Pueblo de Boyacá, adiado del **11 de octubre de 2005** en el que se interpone queja y se solicita intervención. (fls. 82-84)
  - Derecho de petición del **16 de febrero de 2006**, donde la accionante solicita al Secretario de Planeación del Municipio de Nuevo Colón información del estado de sus datos en el proyecto VIS “por el progreso de Nuevo Colón”. (fl. 39-40)
  - Acta de reunión adelantada el **13 de marzo de 2016**, entre el Alcalde y Secretario de Planeación Municipal de Nuevo Colón, la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE y 4 beneficiarios del proyecto, con el fin de certificar y acordar puntos referentes al proyecto de vivienda

- dispersa, precisando que hay 30 subsidios legalizados ante el Viceministerio de Vivienda y la UT Cajas en Bogotá, de los cuales se han desembolsado recursos para 4 viviendas dentro de las cuales no está la de la accionante, la Ingeniera señala que responde por los \$22.880.000 referidos a 22 ahorros programados de los beneficiarios del proyecto y se compromete a ejecutarlos en el proyecto, así mismo el Señor Alcalde señala que dispone de los recursos y la maquinaria que se comprometió a aportar y **serán girados una vez se lleve un 20% en el avance de la obra.** (fls. 46-47)
- Oficio fechado del **29 de marzo de 2006**, suscrito por el Director de Vivienda de la Gobernación de Boyacá donde se indica a la accionante que conforme a reunión realizada en el Viceministerio de Vivienda entre el Viceministro, Alcalde y Secretario de Planeación de Nuevo Colón y el interventor del proyecto, se acordó: Dar inicio al proyecto el 08 de marzo de 2006, enviar acta de compromiso certificando que se dispone de los dineros provenientes del ahorro programado de los beneficiarios y la Alcaldía y que estos se vean reflejados en la construcción de las viviendas. (fl. 41)
  - Comunicación de fecha **31 de marzo de 2006**, en la que la accionante indica al Fiscal 18 seccional que anexa 16 fotos donde se muestra la calidad de los materiales y el avance de la obra con los recursos de FONVIVIENDA, encontrándose paralizada la obra por falta de recursos. (fl. 42)
  - Oficio suscrito por algunos beneficiarios del subsidio y la representante de dichos beneficiarios fechado del **31 de marzo de 2006**, donde se solicita al Ingeniero Interventor del proyecto información acerca de cuándo fueron llevados a cabo los desembolsos de la fiducia y cantidad, por qué no llegaron a la cuenta de la Unión Temporal, qué manejo se les hizo, qué avances hay desde el desembolso e informe técnico pormenorizado de la construcción. (fl. 43)
  - Oficio del **31 de marzo de 2006**, suscrito por la demandante y dirigido al Fiscal 18 Seccional quien adelanta proceso por abuso de confianza agravado y estafa en contra de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, donde señala que se autorizó el retiro del ahorro programado en junio del año 2005 y fue retirado a finales del año 2004, sin que se haya comenzado la construcción de las viviendas. (fls. 48-49)
  - Memorando N° 1090-3-26940 del **14 de abril de 2006**, donde el Coordinador del Grupo de Desarrollo Técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala a la accionante que en respuesta a su oficio, la ingeniera MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE se había comprometido a rendir un informe mensual donde se dé a conocer a la comunidad beneficiada el avance del proyecto, costo, tipo de materiales y el flujo de caja, aclarando que **al tratarse de un proyecto de esfuerzo territorial donde la Administración es el oferente, en Unión Temporal con la Ingeniera MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones ante el proyecto;** de igual manera señala que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA tiene vigente el Convenio Interadministrativo N° 193031 con el FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, que tiene por objeto que éste último entre otras, realice actividades de supervisión de los proyectos VIS que han solicitado pago por anticipado y han sido asignados por FONVIVIENDA, como es el caso del proyecto "Por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 44-45)
  - Oficio radicado el **21 de abril de 2006** en la Contraloría General de la República, Gerencia Departamental de Boyacá, donde la accionante da a *conocer irregularidades y solicitud de intervención para detener un posible robo de dineros de la nación.* (fls. 50-55)
  - Comunicación del **19 de mayo de 2006**, dirigido al Alcalde Municipal de Nuevo Colón donde el Director de Vivienda de la Gobernación de Boyacá solicita velar por el buen desarrollo del proyecto. (fl. 56)



- Derecho de petición adiado del **05 de julio de 2006**, donde la accionante pone en conocimiento de la supervisora de zona del FONADE hechos que la perjudican en su calidad de beneficiaria del Proyecto "Por el progreso de Nuevo Colón" y señala que para el mes de **mayo de 2005 aun no contaba con la carta de asignación de subsidio** y solicita documentación referida con el proyecto. (fls. 57-61)
- Oficio 80154-152-01 del **07 de julio de 2006**, en el que Gerente Departamental Boyacá de la Contraloría General de la República informa a la accionante entre otras cosas que el **proyecto fue declarado elegible el 23 de diciembre de 2003, con certificado de elegibilidad**, el **29 de septiembre de 2005 se suscribió encargo fiduciario para la administración de recursos provenientes de 4 subsidios con FIDUCIARIA CENTRAL S.A., fideicomiso adicionado el 26 de diciembre de 2005 para el manejo de 26 subsidios más (30 en total), empezándose a hacer abonos el 22 de diciembre de 2005 por parte del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**, señalándose además que no todos los beneficiarios consignaron la totalidad del ahorro programado y 25 autorizaron el traslado del mismo a otra cuenta, siendo invertidos por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, así mismo **que a 20 de abril de 2006 se ha iniciado una construcción dado que los otros 3 beneficiarios se oponen**, generando función de advertencia a dicha señora, al Alcalde Municipal y al Interventor del proyecto para que se culmine el mismo. (fls. 62-66)
- Acta de compromisos del **31 de julio de 2006**, suscrita por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el residente de interventoría, representante del FONADE, de los beneficiarios, Alcalde y Secretario de Planeación Municipal de Nuevo Colón, **determinando entre otras cosas que las 30 viviendas se entregarían a 30 de septiembre de 2006 con escrituras**. (fls. 68-71)
- Derecho de petición fechada del **04 de agosto de 2006**, dirigido a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, suscrito por 4 beneficiarios entre ellos la accionante donde **señalan que les resulta urgente ampliar la casa que el subsidio les otorga, solicitando se cambie la cubierta de asbesto-cemento por una cubierta plana, asumiendo los costos que ello genera y en caso de no ser aceptado, piden no se ejecute el subsidio**. (fls. 72-73)
- Contestación del **26 de septiembre de 2006**, en la que la accionante señala que hay contrato de obra suscrito el 21 de septiembre de 2005 para la construcción de su vivienda. (fls. 74-78)
- Oficio del **27 de septiembre de 2006**, en el que la accionante recuerda la Alcalde Municipal el deber de ejercer control técnico sobre el proyecto de vivienda. (fl. 79)
- Oficio del **06 de octubre de 2006** en el que la demandante solicita a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, **se haga efectiva la construcción de su vivienda**. (fls. 80-81)

Las documentales solicitadas mediante oficio:

- A la **FISCALIA 17 SECCIONAL DE TUNJA** para que remita copia auténtica, íntegra y legible del proceso N° 85504 seguido en contra de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, certificando el estado actual del proceso y cuál es el Juzgado penal del Circuito que conoció la etapa de juzgamiento del mismo.

La respuesta se evidencia en a folio 217 e incluye el proceso penal adelantado en contra de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, por la conducta punible de estafa agravada, calificándose el

mérito probatorio del sumario con acusación, enviándose a los Juzgados Penales del Circuito para continuar con la etapa del juicio.

También a folio 457 reposa comunicación del 22 de febrero de 2017 que señala que las diligencias fueron enviadas el 11 de agosto de 2011, con oficio N° 0621 por reparto y correspondió al Juzgado Penal del Circuito de Ramiriquí, causa 1559931040012011-0033, instancia que refiere que la actuación se encuentra archivada y allega la actuación en calidad de préstamo y según certificación del 06 de marzo de 2017 vista a folio 465 del plenario, se tiene que el 07 de junio de 2013 se profirió sentencia absolutoria, confirmada el 12 de junio de 2014 por el Tribunal Superior, Sala de Decisión Penal del Distrito Judicial de Tunja. (fl. 465)

En el cuaderno en préstamo de la Fiscalía, a folio 705 y ss reposa la sentencia proferida el 07 de junio de 2013 por el Juzgado Penal del Circuito de Ramiriquí, en la que se concluye que *“la prueba recaudada es insuficiente para afirmar con grado de certeza que el comportamiento desplegado por la enjuiciada recoge a plenitud los contenidos de tipicidad y antijuridicidad exigidos por el legislador para la edificación de la conducta contenida en los artículos 246 y 247 de la Ley 599 de 2000, circunstancia que lleva indefectiblemente a proferir en su favor sentencia de carácter absolutorio.”* De igual manera se observa la sustentación de la apelación de la misma a folios 747 y ss por parte de la Fiscal 17 Seccional y en el cuaderno de segunda instancia se advierte a folios 14 y ss refiere al momento de decidir de fondo que *“Lo anterior es razón suficiente para concluir que la certeza destacada por el recurrente para imputar la responsabilidad en el atentado del bien jurídico tutelado, no se avizora en la prueba legal y oportunamente traída a la actuación, por el contrario carece de los elementos probatorios que conduzcan más allá de toda duda a determinar la materialidad del delito de estafa y la responsabilidad de la encausada MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE en los cargos que se le imputan, imponiéndosele en consecuencia la confirmación del fallo de instancia, en aplicación de apotegma erigido como una norma rectora en el Art. 7 del C. de Penal, de que toda duda debe ser resuelta a favor del procesado.”*

- A la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, GERENCIA DEPARTAMENTAL DE BOYACA, para que remita copia del expediente y el estado en que se encuentra el proceso que fuera puesto en su conocimiento mediante queja N° Q 1506-0002, conforme a la comunicación radicada por la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO el 21 de abril de 2006.

La respuesta se evidencia A folio 545 y 546 e incluye CD, indicando que **la denuncia fue culminada en el mes de julio de 2008 dado que no existe mérito para ordenar apertura del proceso de responsabilidad fiscal por cuanto se adoptaron las medidas administrativas pertinentes para la recuperación de los dineros destinados al proyecto.**

- Al BANCO AGRARIO de Nuevo Colón con el objeto que informe a favor de quién realizó el desembolso por valor de \$1.040.000,00 que depositó la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO CC N° 24.197.632 de Turmequé en la cuenta de ahorro programado, la cual ya no existe.

La respuesta fechada del 09 de marzo de 2017 se evidencia a folio 467 y señala que la accionante tuvo en la entidad 3 cuentas de ahorros, todas inactivas a la fecha de la comunicación, y que para



poder brindar la información solicitada debe indicarse fecha y número de cuenta a la que se efectuó la consignación.

- Al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** a fin que allegue copia auténtica, íntegra y legible de la totalidad de los antecedentes administrativos y documentos pertinentes del convenio firmado entre el "Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA" del Municipio de Nuevo Colón y la Asociación "PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN SITIO PROPIO DISPERSO POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON"

La respuesta del **18 de mayo de 2017**, se verifica a folios 550 a 588 e incluye en relación con la accionante:

- Contrato de Unión Temporal entre el Municipio de Nuevo Colón y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, suscrito el **25 de agosto de 2003**, para presentar la propuesta referente al otorgamiento de subsidios de vivienda.
- Segundo acuerdo general de pago de siniestros con cargo a las garantías de seguro de cumplimiento a favor de las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda celebrado entre FONVIVIENDA y Seguros del Estado S.A. donde se señala que esta última pagará los siniestros que afectan las pólizas de seguros de cumplimiento a favor de FONVIVIENDA como otorgante del subsidio familiar de vivienda.
- Contrato de interventoría entre la Unión Temporal Municipio de Nuevo Colón - MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE e INGECONS LTDA, fechado del **28 de diciembre de 2005**.
- Convocatoria para reunión informativa sobre el proceso de terminación del proyecto de VIS, para el **19 de noviembre de 2008**.
- Orden individual de revisión en terreno para la disponibilidad del servicio de energía, del **14 de abril de 2014**.
- Pago de derechos de conexión del servicio de acueducto en fecha **09 de octubre de 2014**.
- Certificado de matrícula inmobiliaria del **09 de octubre de 2014**, en el que se da cuenta de la declaración de construcción con subsidio familiar de vivienda.
- Acta de entrega de vivienda nueva de interés prioritario tipo 1 con subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, en formato del FONADE y fechada del **07 de octubre de 2014**.
- Certificación final de interventoría del **14 de octubre de 2014**.
- Certificado de existencia de VIS y/o prioritario - cobro anticipado del **24 de noviembre de 2014**, expedido por el FONADE.
- Certificación de servicios de acueducto y alcantarillado del **25 de noviembre de 2014**.

La **inspección judicial** del **15 de septiembre de 2011** (fls. 234 y ss) enseña que el lote de la accionante se encuentra en estado de abandono, al cual se le abrieron chambas por parte de un obrero que ella misma canceló, sin evidenciarse construcción alguna y se aporta fotografía, certificado de libertad del **13 de septiembre de 2011**, que demuestra la propiedad de la demandante y la escritura pública 492 **J** del **02 de septiembre de 2003** también otorgada a su favor. (fls. 237-244)



### La testimonial recepcionada:

Fueron adelantados en la comisión cumplida por el Juzgado promiscuo Municipal de Nuevo Colón el 19 de abril de 2017, a partir de las 9:44 a.m.

EFRAIN ALBERTO CADENA CASTELBLANCO al minuto 12:35 precisa *“por eso decía que disperso, cada uno su lote con escritura donde pudieran construir y consignar \$1.040.000 en el banco...nos dijeron que tener sacada la tierra por eso y tener 40 cms de cicoplio”* agrega al minuto 15:30 que *“en el 2005 cuando hizo una reunión el ingeniero Fabio...el cicoplio era quitar la tierra y hacer 40 cms de piedra sentada y ellos ya hacían la columna encima y seguían construyendo ahí para arriba”* al minuto 16:15 señala *“no, por eso en el 2003 nos dijeron que tener el lote y \$1.040.000 en la cuenta”* al minuto 17:00 manifiesta respecto a la accionante *“estaba pagando arriendo en una casa de don Antonio Páez bajando para la plaza”* al minuto 17:37 indica *“ es que en la reunión nos dijeron que todos teníamos que tener el lote yo tampoco lo tenía y lo compré...no sé si ella lo tenía o lo compró”* al minuto 18:38 señala *“el ingeniero Fabio me dijo que la nivelara al nivel de la calle porque abajo no me podía construir porque no había salida para las aguas, hice una placa y como el ingeniero Fabio se fue, me tocó demolerla y hacer otra porque no cumplía los requisitos que se encontraban en planeación, la hice ahorita, me tocó en bloque y varilla aligerada...a mí me entregaron la casa en 2014...las condiciones variaron...yo construí un piso que a ellos les tocaba, \$10.000.000 yo invertí allí.”*

MARIA DORA COTTE AVENDAÑO, al minuto 25:10 manifiesta *“cuando empezó el proyecto de vivienda que estaba la Dra. ROSA MARIA, MADELEINE me contó que le interesaba porque ella siempre viviendo en arriendo, que sus hijos un techo, que económicamente ella estaba muy mal y no tenían donde vivir, entonces...al fin un día le dije y qué necesita y dijo es que necesito tener un lote, me exigen el lote, no tengo la plata, entonces le dije yo le puedo conseguir algo, cuánto vale y me dijo que como \$1.400.000 debía tener consignado y comprar el lote, le dije yo le presto \$1.000.000 y usted consígase el resto y me dijo si y así fue, yo le presté la plata, yo tengo la letra...que necesitaban más plata y más plata y el cuento es que yo terminé prestándole a ella \$5.000.000”* al minuto 27:04 señala *“ella de un momento a otro dijo Dora me tengo que ir para Bogotá...vivía en arriendo frente a mi casa y le estaban cobrando lo de su arriendo, más o menos \$120.000 en esa época...que se iba para Bogotá porque llevaba como dos meses sin pagar arriendo y le habían cortado los servicios...después la llamé y me dijo ahí hay unas paredes pero eso están en malas condiciones y esos estamos ahí emproblemados...eso no se puede vivir porque no está terminada”* al minuto 29:08 precisa *“ese proyecto inició en 2003...ella está desde el inicio”* al minuto 31:23 indica *“les exigían que el lote estuviera explanado, derecho, no fuera en loma por ejemplo”* al minuto 34:30 relata *“de septiembre a diciembre de 2003 le presté \$5.000.000, tengo la letra por \$1.000.000 que fue la letra que hicimos, entonces ella me fue comentando que necesitaba más de \$500 en \$500, en diciembre dijimos bueno completamos \$5.000.000”* se deja constancia de la letra de fecha 02 de septiembre de 2003, firmada por LUIS EDUARDO RODRIGUEZ (esposo de la accionante) y LUZ MADELEINE ORJUELA a favor de la testigo en la diligencia. Al minuto 37:34 agrega *“si ellos ambos me dieron de intereses \$500.000 dos años después de esto...más o menos como en septiembre de 2005...el capital se adeuda a la fecha”* al minuto 41:58 puntualiza *“siempre yo la veía muy preocupada por el problema económico y que necesitaba tener su lote, su casa para sus hijos, para su hogar, pues ella estaba desesperada lloraba mucho, siempre*

012



*que hablábamos era para contarme sus angustias...la molestaban...le cobraban el arriendo...le cortaban los servicios...estoy preocupada...el proyecto no resulta, además que yo estoy pagando y que a usted le debo una plata, a otras personas también les estoy debiendo...y estoy pagando intereses...muchas veces yo la vi a ella muy desesperada y tal vez por eso finalmente decidieron irse para Bogotá"*

WILLIAM ERNESTO PULIDO REYES al minuto 49:20 indica *"ese proyecto yo lo conozco porque yo fui también postulante... FONVIVIENDA también me dio ese subsidio y el cual después perdí...empezó en 2003 y me enteré que terminó en 2014 que fue cuando entregaron esas viviendas"* al minuto 50:05 manifiesta *"yo me postulé para ese proyecto...pero después, en el transcurso cuando se fue a desarrollar el proyecto en sí cambiaron las condiciones con las cuales nos habían recibido como lo del terreno, entonces ya después salía demasiado costoso poder continuar, entonces de reunión en reunión y con todo el tiempo que se perdía, a mí me obligaron a renunciar a ese proyecto, ya que... en el lote que yo tenía debía hacer demasiadas adecuaciones y salía muy costoso y ya no aceptaron el cambio del lote que yo tenía, entonces me dijeron que si yo no renunciaba no se podía ejecutar ese proyecto y eso me acarrearía sanciones y otro poconon de cosas entonces al final me hicieron a mí renunciar"* al minuto 51:03 señala *"para la postulación era tener un ahorro programado de \$1.040.000 y tener un lote que fuera urbano, no importaban las condiciones pero que fuera urbano"* al minuto 51:32 enseña que *"cuando ya el proyecto salió en sí, empezaron que ya tenían que tener nivelados los lotes, osea algo que fue incoherente fue que al inicio miraron los lotes, antes que saliera el subsidio y dijeron que eran aptos que no tenían ningún problema que ahí se podía edificar...cuando ya salieron los subsidios ya miraron y dijeron que tenían que hacerse nivelaciones, que teníamos que entregar mejor dicho con las bases y todo y eso en ningún momento al inicio nos lo dijeron, entonces ya descalificaron los lotes...eso ya fue impuesto como en el 2005"* al minuto 57:03 manifiesta *"he escuchado que no entregaron lo que se esperaba, lo que nos habían prometido y lo que era el proyecto en sí, sino que la gente ya de tanto esperar algo pues recibió lo que dieron en cierto momento"* al minuto 01:00:40 destaca *"cuando yo la distinguí a ella, no tenía casa propia...cuando estábamos en el proyecto ella comentaba que estaba pagando arriendo...y como otra de las condiciones era no tener casa propia para el proyecto...ella compró ese lote y se valió de plata... por eso era que estábamos seguido presionando para saber cuándo se entregaban esas viviendas, cuando salía el proyecto ya que eso nos estaba acarreando gastos y demasiadas reuniones y pérdida de tiempo fueron más de 40 reuniones que se hicieron antes que saliera el proyecto...esas reuniones mayoría acá en Nuevo Colón...ella estuvo hasta en FONVIVIENDA, en Tunja, hasta en Duitama...la idea era que saliera la vivienda para dejar de pagar arriendo y dejar de pagar también intereses"* al minuto 01:03:50 señala *"el terreno que estaba no los cumplía, entonces ella también le tocó hacer adecuaciones...cuando los lotes no cumplían de estar planos, todo mundo o los que estaban postulados tenían que arreglar su lote, ya le tocaba del bolsillo de uno...eso no fue algo desde el comienzo, al igual que los planos desde un comienzo tampoco fueron los originales que a nosotros nos dieron cuando inició el proyecto, también nos cambiaron de camino...por comentarios he escuchado que la entregaron en 2014"* al minuto 01:05.22 refiere *"pues ella tenía esas ganas de que saliera ese proyecto porque decía ya estoy cansada de pagar intereses, de pagar plata, de pagar arriendo...siempre se achicopalaba porque las cosas no salieron como nosotros lo esperábamos"* finaliza al minuto 01:06:35 manifestando que para el 2010 el lote de la demandante *"estaba sin construir no se había hecho nada, no habían hecho sino lo que ella hizo"*

En la diligencia adelantada, el apoderado de la accionante manifestó desistir de los testimonios de los señores YURY ROCIO RAMIREZ CASTELBLANCO, MARLEN MOLINA MORENO, JORGE HERNANDEZ, CONSUELO LOPEZ, ANDREA LORENA RODRIGUEZ ORJUELA y LUIS EDUARDO RODRIGUEZ GORDO, terminándose la diligencia a las 10:55 a.m.

## 2. Del Municipio de Nuevo Colón

La documental que aportó fue:

- Carta de compromiso ahorro programado postulante, suscrito el **04 de junio de 2004** por la demandante. (fl. 176)
- Adición al contrato de Unión Temporal del 25 de agosto de 2003 suscrita el **05 de agosto de 2005**, donde se aclara que el manejo y la administración de los recursos entregados en virtud de los subsidios otorgados, serían manejados por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el Alcalde Municipal de Nuevo Colón y la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO. (fl. 169)
- Póliza de cumplimiento entre entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda, expedida el **27 de septiembre de 2005** y con vigencia hasta el 27 de junio de 2006. (fl. 162)
- Adición al encargo fiduciario N° 85-05 para la administración de recursos provenientes de subsidio familiar de vivienda, suscrito el **28 de diciembre de 2005** entre la representante legal de la Unión Temporal MUNICIPIO DE NUEVO COLON - MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE y la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. (fls. 165-168)
- Póliza de cumplimiento entre entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda, expedida el **28 de junio de 2006** y con vigencia hasta el 28 de marzo de 2007. (fl. 164)
- Oficio del **05 de febrero de 2007**, dirigido a la accionante, en el cual el Alcalde Municipal la requiere para que manifiesta por qué **no ha realizado la nivelación del predio** de su propiedad ya que ello genera retraso en las obras y que informe si va a continuar como beneficiaria del subsidio o de lo contrario presente su renuncia. (fl. 175)
- Oficio del **25 de marzo de 2008**, en el que el Alcalde Municipal de Nuevo Colón solicita la ampliación de la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda. (fls. 138-139)
- Memorial del **31 de marzo de 2008**, en el que el Alcalde Municipal de Nuevo Colón solicita a Seguros del Estado S.A. se formalice un acuerdo para la ejecución del proyecto de vivienda de interés social "por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 136-137)
- Oficio fechado del **10 de abril de 2008** dirigido a la Gerencia Departamental de la Contraloría General de la República, en el que el Alcalde municipal de Nuevo Colón da contestación al Oficio 3200-E2-136841 del 02 de enero de 2008. (fls. 134-135)
- Acta de visita a Seguros del Estado S.A. fechada del **26 de junio de 2008** en el que en conjunto con el Municipio de Nuevo Colón interactuarán ante el Ministerio de Vivienda y el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA para que sean levantadas las medidas cautelares o sancionatorias que pesen sobre el municipio con motivo de la declaratoria de incumplimiento decretada por el Fondo por la mora en la ejecución del proyecto. (fls. 131-133)
- Comunicación del **26 de junio de 2008** en la que el Secretario de Planeación Municipal de Nuevo Colón solicita a Seguros del Estado S.A. apoyo para la terminación del programa de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón". (fl. 130)

623



- Oficio del **25 de agosto de 2008**, donde el Alcalde Municipal de Nuevo Colón informa a Seguros del Estado que existe disponibilidad y continúa vigente el acuerdo de voluntades para terminar el proyecto, por lo que el Concejo Municipal autorizó el compromiso presupuestal para obtener los dineros faltantes de la obra. (fl. 129)
- Comunicación de fecha **18 de noviembre de 2009**, donde el Alcalde Municipal de Nuevo Colón como representante de la UNION TEMPORAL POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON pide al representante legal de "Seguros del Estado S.A." que se revise el acuerdo propuesto por la aseguradora, con el fin de formalizarlo. (fls. 126-128)
- Comunicación de fecha **17 de marzo de 2011**, en la que el presidente de la FIDUCIARIA CENTRAL S.A. solicita al Alcalde Municipal de Nuevo Colón rendición de cuentas del encargo fiduciario del proyecto "por el progreso de Nuevo Colón", código contable 31445. (fls. 140-144)
- Comunicación de fecha **25 de marzo de 2011**, donde el Alcalde Municipal de Nuevo Colón como representante de la UNION TEMPORAL POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON señala al representante legal de "Seguros del Estado S.A." que se están adelantando las gestiones necesarias para mantener vigentes los subsidios de los beneficiarios **los cuales vencen en el mes de junio de 2011**, pero ninguna aseguradora expedirá la póliza única que garantice el buen manejo de los recursos y el cumplimiento del contrato, la calidad de las obras, su estabilidad y la indemnidad, por lo que solicita a dicha aseguradora expedirlas. (fls. 123-125)
- Oficio del **12 de abril de 2011** suscrito por la abogada de la Dirección de Indemnizaciones de Seguros del Estado S.A. donde señala que al no haberse podido formalizar un acuerdo con el Municipio de Nuevo Colón, la aseguradora no desarrollará el proyecto y pide se indique el procedimiento para efectuar el desembolso de los subsidios como pago de la indemnización del siniestro **según Resolución N° 106 del 27 de abril de 2007** y confirmada mediante acto administrativo N° 509 del 20 de diciembre de 2007. (fl. 122)
- Oficio del **18 de abril de 2011**, en el que el Alcalde Municipal de Nuevo Colón señala al Director Jurídico del Ministerio del ramo, que se compromete a la terminación de las obras en 90 días. (fls. 154-155)
- Comunicación N° 3200-E2-46896 del **05 de mayo de 2011**, en la que el Coordinador Grupo de Desarrollo Técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pide al Alcalde Municipal de Nuevo Colón que se manifieste en torno a la afirmación de la Aseguradora Seguros del Estado S.A. donde indica que el ente territorial adelantaría la construcción del proyecto directamente. (fl. 121)
- Certificación del **30 de mayo de 2011**, expedida por el Fiscal 21 de Administración Pública en la que consta que allí se adelanta investigación en contra de los señores MARIA ANTONIA DURAN ÉSCALANTE, ROSA MARIA CASTIBLANCO, HECTOR OSWALDO RODRIGUEZ y JUAN CARLOS MONTES por los punibles de peculado por apropiación y otros hechos, en relación con el proyecto de VIS "por el progreso de Nuevo Colón" (fl. 114)
- Oficio del **30 de mayo de 2011**, en el que el Alcalde Municipal de nuevo colón da respuesta al oficio 4120-E1-46896 del 5 de mayo de 2011, suscrito por el Coordinador Grupo de Desarrollo Técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, indicando que el Municipio y el Concejo Municipal han mostrado interés en **terminar el proyecto** complementando con recursos propios el mayor valor de las obras, realizando trámites con las aseguradoras para la ejecución del mismo. (fls. 115-118)
- Acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda a favor de la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO por parte del Alcalde Municipal de Nuevo Colón, de fecha **25 de abril de 2012**. (fl. 404)

- Acta de recibo final contrato, contratante **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, donde se detalla la ejecución de los siguientes valores: \$6.044.104 aportado por FONVIVIENDA y \$6.544.019 por el Municipio de Nuevo Colón, con fecha de inicio 19 de septiembre de 2011 y de terminación 29 de junio de 2012, suscrita el **25 de abril de 2012**. (fl. 465)
- Acta de liquidación final del contrato, del **25 de abril de 2012**. (fls. 406-408)
- Escritura pública N° 444 del 14 de **julio de 2014**, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Ramiriquí por el Alcalde Municipal de Nuevo Colón a favor de la demandante. (fls. 409-423)

La documental solicitada, mediante oficio:

- Al **CONCEJO MUNICIPAL** de Nuevo Colón para que allegue copia auténtica, íntegra y legible de los Acuerdos N° 008 del 1 de marzo de 2011, 023 del 16 de noviembre de 2010, 017 del 15 de octubre de 2010, 015 del 23 de agosto de 2010 y 003 del 23 de febrero de 2010, que contiene la autorización al Alcalde Municipal para el empréstito para subsidios complementarios de vivienda.

La respuesta se verifica así:

- Acuerdo 03 del **23 de febrero de 2010**, donde se faculta al Alcalde Municipal para que suscriba convenio con "Seguros del Estado S.A. que permita dar terminación al proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón", según los términos del acta de intención del 26 de junio de 2008 y gestione y suscriba una operación de crédito interno hasta por \$120.000.000 para garantizar la ejecución de las obras del proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 201-203)
- Acuerdo 015 del **23 de agosto de 2010**, en el que se faculta al Alcalde Municipal para que suscriba convenio con "Seguros del Estado S.A. que permita dar terminación al proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón", según los términos del acta de intención del 26 de junio de 2008. (fls. 205-207)
- Acuerdo 017 del **15 de octubre de 2010**, donde se faculta al Alcalde Municipal para que gestione y suscriba una operación de crédito interno hasta por \$120.000.000 para garantizar la ejecución de las obras del proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 209-211)
- Acuerdo 023 del **16 de noviembre de 2010**, por el cual concretamente se alude a que el crédito por \$120.000.000 adquirido con el Banco Agrario debe destinarse a la terminación y ejecución de las obras del proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón" y se autoriza al Alcalde Municipal para que ofrezca las garantías que respalden la operación del crédito. (fls. 213-215)
- Acuerdo 008 del **01 de marzo de 2011**, por el cual se adicionan los recursos del crédito al presupuesto general del Municipio de Nuevo Colón. (fl. 199)

El interrogatorio de parte a la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, absuelto el 08 de marzo de 2017:

Manifiesta al minuto 07:27 que "en el momento vivo en Bogotá" al minuto 16:50 señala que "**en el Banco Agrario nunca tuvimos claridad quién retiró los recursos...los de nosotros nunca nos los**

6.14



*devolvió ni fueron a hacer parte del proyecto de vivienda”, al minuto 22:26 refiere “me sentí robada pues nadie me respondía, entonces fue cuando yo denuncié pues a la unión temporal pues era la unión temporal la que había suscrito conmigo el proyecto de vivienda”, al minuto 24:30 “en el primer mandato del Alcalde HERIBERTO SUAREZ, el pues retomó el proyecto, entonces él nos hizo claridad en una reunión, en donde estábamos todos los del proyecto que él no iba a devolver ese ahorro programado pues porque la señora ya se lo había llevado, no respondía, no entregaba, él había asumido la Unión Temporal como director y que iba a ejecutar era los recursos que teníamos asignados por el Ministerio de Vivienda...que la Alcaldía daba algunos recursos”, al minuto 26:23 dijo “al momento de hacer parte del proyecto, nos solicitaron pues el ahorro programado y la compra de un lote donde nosotros tuviéramos a bien comprar el lote y pues que cumpliera los requisitos que pedía el proyecto de vivienda, en efecto asumí ese costo, no tenía el dinero, pero pues mi ilusión de mi casa para mis hijos y para mí me hizo incurrir pues en endeudarme, en conseguir el lote para ver visualizados los sueños de tener una casa propia para mis hijos y para mí” al minuto 35:11 agrega “cuando fuimos a la Fiducia entonces pues ...allá dijeron que tocaba un interventor, entonces la Dra. DURAN ESCALANTE nombró un señor, lo llevó fue un día al pueblo, visitó los lotes, dijo que todos estaban bien, nunca más lo vimos...el interventor fue una vez, nunca más lo vi, fue nombrado por ella también” al minuto 44:26 agrega “aquí debo hacer claridad que el proyecto comenzó en el 2003, entonces la situación de recibir mi vivienda o del contrato de obra la firmé en el 2011, prácticamente 8 años después y solamente en el año 2014 vine a ver una casa mal construida que no pude habitar, no pude hacer provecho de ella pues mis circunstancias de cuando fui beneficiaria del Ministerio y de la Alcaldía del proyecto de vivienda ya habían cambiado absolutamente, digamos, no se llevó a cabo la visión de mi casa para mis hijos no la tuve, no la gocé, no la pude aprovechar, me trajo muchos problemas”, al minuto 46:36 señala “en el 2014 me fue otorgada la escritura de esa vivienda, casi 11 años después de haber sido beneficiaria de ese proyecto”, añade al minuto 47:20 “me acerqué en 2013 a recibir mi vivienda, no contaba con baño, no contaba con la ducha, el lavaplatos tampoco existía...hubo un inconveniente porque yo como les recibía eso, osea ellos me decían que habían hecho la casa y allá está hecha su casa pero nunca me dijeron, camine la recibe, ...entonces cuando yo fui a ver eso no existía “, puntualiza al minuto 48:20 “en el 2014 fuimos con el Alcalde, él se dio cuenta que la pared que separaba el baño de la cocina se cayó apenas la tocamos se cayó la pared, yo le dije yo no puedo recibir eso así...yo ya para esa época vivía en Bogotá ... no recuerdo si fue FINDETER o FONVIVIENDA no me acuerdo cuál, les hizo el requerimiento que tenían que arreglar la pared que tenían que pañetarme la casa, lo cual hicieron y ya en esa situación en el 2014, recibí yo la casa”, al minuto 49:58 agrega “fue un subsidio que el Ministerio tuvo a bien otorgarme en el 2004 y del que no pude disfrutar porque lo recibí en el 2014 ya cuando, vuelvo a repetir, las situaciones de mi hogar habían cambiado, ya mis hijos eran mayores de edad ya yo no podía seguir viviendo, yo tuve que trasladarme a vivir a Bogotá porque no tenía donde vivir en Nuevo Colón, vivía en arriendo, no tuve con qué pagar el arriendo, me sacaron prácticamente de la casa entonces mi hija mayor me llevó a vivir con ella a Bogotá ... entonces si recibí la casa, si me hicieron la escritura pero del beneficio que me fue otorgado a mí nunca pude gozar y le vuelvo a repetir lo único que recibí fueron problemas” al minuto 52:00 señala “en diciembre de ese mismo 2014 ya fue registrada la escritura, ya fue hecho todos los trámites legales” al minuto 52:32 refiere “mi demanda va encaminada a que yo sufrí unos perjuicios que necesito me sean resarcidos...perjuicios económicos pues me valí para el ahorro programado...el lote, la matrícula del agua, los viajes que tuve que hacer al Ministerio, acá a Tunja a denunciar, a Sogamoso, Puente de Boyacá..., los perjuicios económicos aun los tengo, no he cancelado ese dinero porque no he podido hacerlo, está ahí la deuda... Los perjuicios morales porque es una ilusión muy grande” al minuto 58:18 refiere “pagaba de*

*arriendo en esa época \$120.000...por una casa en el centro...viví ahí 22 años, ya los últimos dos años no pude pagar el arriendo...me sacaron de la casa en el 2008... me cortaron el agua...otra señora me permitió vivir allí, a veces le podía pagar a veces no...en diciembre de 2011 me fui a vivir a Bogotá” al minuto 01:01:55 afirma “a finales de diciembre de 2004 nos entregaban las casas” al minuto 01:04:30 refiere “esa casa la arreglé este año, me valí también de otros dineros porque pues mi idea es venirme a vivir nuevamente ahí...al día de hoy son problemas que no he podido resolver” al minuto 01:11:03 “allá fueron y nos dijeron que nos iban a hacer unas bases que para que luego pudiéramos ampliar, nos lo dijeron, pero en el papel ya nos presentaron otra cosa...entonces fue lo que tuve yo que aceptar... no tenía yo cómo decir que esto fue lo que nos prometieron”*

### 3. Del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Las documentales que allega:

- Memorando del **06 de enero de 2015**, suscrito por Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, en el que se señala que es **responsabilidad de las administraciones municipales la formulación, presentación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de vivienda de interés prioritario en los municipios, así como la legalización de los subsidios** y que **el subsidio de la accionante se encuentra vigente hasta el 30 de enero de 2015**, encontrándose en proceso de certificación para proceder a la escrituración, registro entrega de la vivienda y legalización del subsidio familiar, siendo **carga exclusiva de los oferentes y constructores quienes deben responder penal, fiscal y administrativamente por las obligaciones incumplidas por atrasos y los perjuicios con ellos causados.** (fls. 347-350)

- **Consulta de información histórica de cédula de postulantes, que indica que el subsidio otorgado a la accionante vence el 30 de enero de 2015. (fl. 351)**

- Informe de supervisión del **14 de octubre de 2014**, relacionado con el proyecto “Por el progreso de Nuevo Colón”, suscrito por el FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, donde señala que la fecha de vigencia del subsidio era el 30 de enero de 2014. (fls. 352-356)

Las documentales solicitadas, mediante oficio:

- Al FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE para que como entidad supervisora del “Proyecto Nueva Cúcuta” de Cúcuta Norte de Santander, **CERTIFIQUE** si ha certificado o no los mejoramientos con ocasión de los subsidios otorgados del proyecto “Por el progreso de Nuevo Colón”.

La respuesta se verifica a folios 468 a 471 del plenario e indica que a la accionante le fue asignado un subsidio familiar de vivienda mediante Resolución N° 104 del 22 de julio de 2005, por valor de \$7.518.000, el que fue certificado por la entidad en la visita realizada al proyecto el 24 de noviembre de 2014 y legalizado por anticipado, en el anexo fotográfico se observa **la vivienda de la accionante desocupada.**



4. Del llamado en garantía MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE

No se pronunció.

5. Del Ministerio público

No solicitó pruebas.

## II. CONSIDERACIONES

Agotadas las etapas procesales correspondientes y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, entra este Despacho a decidir de fondo sobre el debate planteado.

### 1. CUESTIÓN PREVIA

Previo a resolver el objeto de la controversia, resulta necesario precisar por parte de este Despacho el contenido de las pretensiones formuladas en el libelo introductorio, con el fin de establecer en cada una de ellas el derecho que se considera vulnerado por parte del ente accionado.

Así las cosas, de la pretensión primera<sup>1</sup> dirigida a declarar que el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y la **NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL**, son administrativa y extracontractualmente responsables de los daños y perjuicios causados a la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, con motivo de las actuaciones, omisiones y operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto de vivienda "VIS por el progreso de Nuevo Colón", el que nunca se realizó después de más de 7 años, causándole perjuicios a su persona y a su patrimonio

De igual forma el contenido de la pretensión segunda, está encaminada a condenar al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y la **NACION - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL** a pagar a favor de la demandante, los perjuicios materiales sufridos como consecuencia de las acciones, omisiones y operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto de vivienda "VIS por el progreso de Nuevo Colón", que nunca se realizó después de más de 7 años, los cuales ascienden a la suma de más de TREINTA MILLONES DE PESOS (\$30.000.000), entre otros por los siguientes conceptos:

- Compra de lote.
- Pago de intereses compra de lote.
- Depósito de ahorro programado retirado por la Administración y nunca ejecutado o invertido.
- Gastos de viaje en la coadyuvancia de la gestión del proyecto a las ciudades de Bogotá y Tunja.
- Tiempo dedicado al proyecto, para lo cual dejó de realizar sus actividades laborales y familiares para dedicarlo a extensas y fallidas reuniones.

<sup>1</sup> Ver folio 2 del expediente

- Pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia, por aparecer reportada en el fracasado proyecto de subsidio de vivienda por causa imputable a la Administración Municipal.

Así mismo, se pretende que las entidades demandadas paguen a la accionante lo daños morales sufridos como consecuencia de las acciones, omisiones, operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto "VIS por el progreso de Nuevo Colón", el que nunca se realizó después de más de 7 años y que de la misma forma que ellas oficien para que se retire y actualice la información en la base de datos del Ministerio de Vivienda y de las Cajas de Compensación Familiar, donde se especifique que ni la accionante ni su familia han recibido subsidio familiar, permitiéndoles acceder a uno a futuro, condenando en costas a los accionados y dando cumplimiento a la sentencia conforme a la reglamentación que regula la materia.

En conclusión en el caso bajo estudio se pretende declarar al ente accionado, así como a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE como llamada en garantía, administrativamente responsables como consecuencia de la conducta (acción u omisión) al no materializarse la entrega de la vivienda de interés social tipo 1 a favor de la accionante dentro del término de 6 meses luego de haber sido desembolsado el subsidio a ella como usuaria.

## 2. PROBLEMA JURIDICO

En el presente caso, se circunscribe a determinar si se configuró la falla del servicio como consecuencia de la mora en la entrega de la solución de vivienda de interés social tipo 1 dentro del proyecto denominado "VIS por el progreso de Nuevo Colón" a favor de la accionante, teniendo en cuenta que el mismo inició en el año 2003 y tan sólo hasta el año 2014 se le hizo la escrituración, de igual manera si en el evento que se llegase a comprobar la responsabilidad del Estado, hay lugar al reconocimiento de indemnización a favor de la accionante por concepto de **daño material**, incluyendo las deudas que refiere haber adquirido para cumplir con el requisito de postulación como lo fue en su momento acreditar contar con un lote propio, deudas representadas en compra del lote, pago de intereses por la compra del lote, depósito de ahorro programado, retirado por la administración y nunca ejecutado o invertido, gastos de viaje por coadyuvancia de gestión del proyecto, tiempo dedicado al proyecto y pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia por aparecer reportada en dicho proyecto fracasado y por causa imputable a la administración; así como por los **perjuicios morales** derivados de dicha situación.

El Juez concreta las tesis argumentativas del caso, desplegadas por las partes, para dirimir el objeto de la litis, e igualmente anunciará la posición que asumirá el despacho así:



- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandante**

*Solicita se declare la responsabilidad administrativa y extracontractual del MUNICIPIO DE NUEVO COLON - NACION, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, por los daños y perjuicios causados a la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO, derivados de las actuaciones, omisiones y operaciones administrativas al ser involucrada en el proyecto "VIS por el progreso de Nuevo Colón" que luego de más de 7 años no se realizó, perjuicios que ascienden a la suma de \$30.000.000 y que se evidencian en la demora en la ejecución del proyecto, atribuible a los demandados, lo que consecuentemente le representó el pago de intereses para reunir el dinero de la compra del inmueble que se prolongó durante todo el tiempo de inejecución del proyecto, la asunción de gastos para impulsar el proyecto y denunciar las anomalías presentadas en su ejecución, causándole a su vez perjuicio moral por la demora e incumplimiento en el proyecto ya que aún hoy, si bien ha recibido la vivienda, no ha podido disfrutarla como era su ilusión.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada MUNICIPIO DE NUEVO COLON**

*Indica que no existen elementos de responsabilidad objetiva que ameriten su consolidación, destacando que se aprobaron CIENTO VEINTE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$120.000.000.00) para subsidios complementarios y que la entidad territorial ha gestionado lo pertinente para que dichos subsidios sigan vigentes, asumiendo la representación legal de la Unión Temporal para terminar el proyecto y teniendo en cuenta que desde el año 2007 FONVIVIENDA declaró en siniestro el proyecto o incumplimiento por lo que se encuentra bloqueado y que FONVIVIEINDA no autoriza retirar dinero de la FIDUCIA hasta tanto no se entreguen soluciones de vivienda terminadas, de manera que los daños endilgados no pueden achacarse al Municipio dado que la no ejecución del proyecto obedece a la irresponsabilidad del contratista, poniendo en conocimiento del Despacho que a la demandante se le hizo entrega de la solución de vivienda en el año 2014 y que además ella misma se declaró a PAZ Y SALVO POR TODO CONCEPTO para con el Municipio de Nuevo Colón.*

- **Tesis argumentativa propuesta por la parte demandada NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

*Señala que no tiene injerencia en los hechos que se relatan ya que sus funciones y competencias se encuentran establecidas en el Decreto Ley 3571 de 2011, sin que ellas contemplan lo relacionado con la realización de contratos de obra con las entidades territoriales, señalando que verificado el módulo de consulta del Ministerio, el subsidio familiar de vivienda se encuentra vigente hasta el 30 de enero de 2015 y que en el informe N° 16 del 14 de octubre de 2014 de FONADE quien ejerce supervisión sobre el contrato de construcción de viviendas del proyecto "VIS por el progreso de Nuevo Colón", la vivienda asignada a la aquí demandante se encuentra en proceso de certificación, con lo que se puede proceder a la escrituración, entrega de la vivienda y legalización del subsidio familiar de vivienda, siendo los oferentes y constructores quienes deben responder por el incumplimiento de sus obligaciones, precisando que en lo que respecta a los subsidios familiares de vivienda el responsable es el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, quien cuenta con su propia personería jurídica.*

- Tesis argumentativa propuesta por el llamado en garantía MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE

No se pronunció.

- Tesis argumentativa del Ministerio Público

No conceptuó.

- Tesis argumentativa propuesta por el Despacho

El Despacho declarará próspera la excepción propuesta por la NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, referida a la FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA, así mismo, declarará imprósperas las excepciones de INEXISTENCIA DEL DAÑO SUSCEPTIBLE DE INDEMNIZAR. FALTA DE LEGITIMACIÓN POR PASIVA, INEXISTENCIA DEL NEXO CAUSAL ENTRE LA ACTUACIÓN DE LA DEMANDADA Y LOS DAÑOS RECLAMADOS, FALTA DE LITIS CONSORCIO NECESARIO y HECHO SUPERADO, propuestas por el MUNICIPIO DE NUEVO COLON, declarándose además administrativa, patrimonial, extracontractual y solidariamente responsables por FALLA EN EL SERVICIO por ineficiencia o defectuoso funcionamiento de la Administración, al MUNICIPIO DE NUEVO COLON y a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, ordenándose el reconocimiento de perjuicios materiales por concepto de intereses sobre la suma de UN MILLON CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.040.000,00), desde el 01 de abril del año dos mil cinco (2005) (fecha presunta de retiro de dicha cifra), hasta el veinticuatro (24) de abril del año dos mil doce (2012) (fecha del acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda por parte de la accionante), en suma de CUATROCIENTOS CUARENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$440.960.00) y morales por valor de DIEZ (10) SMLMV, a la fecha efectiva del pago, valores que estarán solidariamente a cargo del MUNICIPIO DE NUEVO COLON y de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, por cuanto se genera una responsabilidad de los dos en la misma proporción lo que equivale al 50% del total de la condena, no obstante para no hacer nugatoria dicha condena será pagada en su totalidad por el MUNICIPIO DE NUEVO COLON, quien deberá repetir en contra de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en la proporción que a esta le corresponde. No se condenará en costas.

### 3. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Previo a resolver de fondo sobre el caso concreto, y como quiera que el apoderado de las entidades demandadas MUNICIPIO DE NUEVO COLON y NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, interpusieron dentro del término procesal oportuno excepciones, es preciso entrar a resolver sobre la prosperidad de las mismas.



### 3.1 MUNICIPIO DE NUEVO COLON

#### 3.1.1 FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA

Señala la apoderada que la parte actora pretende hacer responsable al Municipio y pretende atribuir hechos como es el estancamiento del proyecto pero estos fueron ejecutados por el contratista del proyecto.

Al respecto, debe decirse que de acuerdo con las reglas jurisprudenciales establecidas por el Consejo de Estado, la legitimación en la causa puede ser material o de hecho.

La primera, exige la conexión entre las partes y los hechos que constituyen el litigio, es decir, representa un interés jurídico sustancial; mientras que la segunda, está constituida por la relación procesal entre el demandante y demandado, que las faculta para intervenir en el trámite, así como ejercer sus derechos de defensa y contradicción. De ahí que, el demandado puede no tener vínculo alguno con el conflicto que motivó la demanda, pero estar legitimado de hecho.

Así las cosas, la falta de legitimación material en la causa conduce a la denegación de las pretensiones, por no resultar la parte pasiva, titular de la carga de cumplir la pretensión formulada.

En efecto, la Sección Tercera, Subsección "B" del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 14 de octubre de 2015, con ponencia del doctor Danilo Rojas Betancourth dentro del proceso radicado bajo el número 25000-23-26-000-2002-01209-02(31169), promovido por Luz Stella Barrera Martínez y otros contra el Ministerio de Justicia y del Derecho y otros, explicó:

*"Aunque, en términos generales, la legitimación en la causa se refiere a "la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial (...)", esta Corporación ha señalado que es posible diferenciar entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa".*

*La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, "de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda".*

*Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan sido demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la Sala haya indicado que la falta de legitimación material en la causa por activa o por pasiva no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de*

*(...) una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada".*

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de septiembre de 1997, exp. 10285, C.P. Ricardo Hoyos Duque. En el mismo sentido, véase las sentencias del 11 de febrero de 2009, exp. 23067, C.P. Enrique Gil Botero, y del 22 de julio de 2011, exp. 17646, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 22 de noviembre de 2001, exp. 13356, C.P. María Elena Giraldo Gómez; sentencia de 28 de abril de 2005, exp. 14178, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; sentencia de 23 de abril de 2009, exp. 16837, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 1° de marzo de 2006, exp. 13764, C.P. Alier E. Hernández Enriquez.

(...) Por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza<sup>5</sup>, pues bien puede suceder que una persona, natural o jurídica, esté legitimada en la causa de hecho por ser parte dentro del proceso, pero carezca de legitimación en la causa material debido a que no es titular de los derechos cuya vulneración alega o a que ninguna actuación o conducta suya guarda relación o conexión con los hechos que motivan el litigio. En estos eventos, las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores<sup>6</sup>. (Resaltado fuera de texto original)

De lo expuesto, concluye éste despacho que el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**, citado al proceso tiene legitimación para intervenir como demandado en la defensa procesal de sus derechos, goza de capacidad para ser parte y concurrir en juicio, otra será la responsabilidad que se derive al determinar en función de las imputaciones fácticas y jurídicas, si la entidad está llamada a responder por los daños reclamados, discusión propia de la sentencia al examinar la legitimación material en la causa.

### 3.1.2 FALTA DE LITIS CONSORCIO NECESARIO

Se alude que no se demandó a la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, como la principal responsable de los hechos materia de debate, haciéndose necesaria su vinculación, teniendo en cuenta también que ella fue autorizada por la demandante para que retirara el ahorro programado, debiendo demandarse a la **UNION TEMPORAL** y no al Municipio como tal por cuanto este era socio de la misma y era garante del proyecto, siendo ajeno a la responsabilidad del contratista.

En este sentido, debe señalarse como quedó expuesto al referenciar el trámite procesal surtido, que al advertirse en fecha 07 de mayo de 2014 y aun cuando la acción se impetraba en contra del **MUNICIPIO DE NUEVO COLON y NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, la misma no le había sido notificada a ésta última, decretándose la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 09 de marzo de 2011 (admisorio), ordenándose su notificación personal, razón por la cual la acción fue fijada en lista nuevamente el 10 de septiembre de 2014, oportunidad en la que el Municipio de Nuevo Colón allegó una nueva contestación y solicitó llamar en garantía a la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, como en efecto se hizo en el decurso procesal, sin que compareciera de ninguna forma, razón por la que por sustracción de materia, no tiene vocación de prosperidad la excepción inicialmente planteada.

Finalmente, en lo relacionado con las excepciones de *inexistencia del daño susceptible de indemnizar*, *inexistencia del nexo causal entre la actuación de la demandada y los daños reclamados*, así como la denominada *hecho superado*, por su naturaleza y oposición al fondo del asunto, las mismas serán resueltas en el caso concreto.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 23 de abril de 2009, exp. 16837, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>6</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que "si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 2001, exp. 10973, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

618



### 3.2 NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

#### 3.2.1 FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA

Refiere el apoderado que la legitimación pasiva les pertenece al demandado y a quienes les corresponda intervenir para controvertir la pretensión del demandante; así el demandado debe ser la persona a quien conforme a la Ley le atañe contradecir la pretensión del demandante o frente a la cual permite la Ley que se declare la relación jurídica sustancial objeto de la demanda y al reclamarse un derecho frente a quien no está obligado a responder, debe negarse la pretensión del demandante, aludiendo que en el *sub examine*, en su sentir, ello se evidencia pues no es el llamado a responder por las sumas, intereses y perjuicios reclamados ya que el presunto incumplimiento no tiene injerencia alguna respecto a la entidad, sino que proviene del contrato de obra celebrado entre el Oferente (Municipio) y la demandante, los cuales al ser sujetos contractuales las obligaciones que les competen se derivan de dicho instrumento.

Añade que respecto al punto de los subsidio de vivienda es el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA el encargado del tema, aclarando que el mismo tiene personería jurídica y es distinto a la entidad que representa ya que conforme al Art. 3º del Decreto 555 de 2003 se establece su competencia, la cual difiere de las que le corresponden al Ministerio que viene prescritas en la Ley 3571 de 2011, por lo que el llamado a responder en el caso de autos sería dicho Fondo.

En efecto, puede advertirse que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, fue creado por el Decreto 555 de 2003 como un organismo adscrito al hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con **personería jurídica**, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, de manera que sus objetivos se encaminan a consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando los recursos destinados para esos fines, teniendo entre otras funciones las referidas a subsidio de vivienda de interés social, en los siguientes términos:

*"(...) 2. Canalizar recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en aquellos programas adelantados con participación de las entidades territoriales o a través de alianzas estratégicas y orientados a la provisión de soluciones de vivienda de interés social urbana a las poblaciones definidas por la política del Gobierno Nacional.*

*3. Coordinar acciones con las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social para el desarrollo de las políticas respectivas. En especial, coordinará con el Banco Agrario los planes de subsidio familiar de vivienda con los programas de crédito y subsidio de esta entidad para vivienda rural o con las entidades que ejerzan esta función. (...)*

*8.1 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.*

*9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:*

**9.1 Atender de manera continua la postulación de hogares para el subsidio familiar de vivienda, a través de contratos de encargo de gestión u otros mecanismos.(...)**

**9.3 Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.”** Negrilla fuera del texto.

En este sentido, debe precisarse que en efecto al ser FONVIVIENDA un organismo adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; forma parte del Sector Descentralizado de la Administración Pública Nacional y cumple sus funciones en los términos que señale la ley, y, que al ser órgano del Estado, aun cuando goza de autonomía administrativa está sujeto al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual está adscrito, siendo en todo caso representado por la persona jurídica: Nación.

Por su parte, el Decreto 3571 de 2011, *Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*, señala la estructura del mismo al siguiente pormenor:

**“ARTÍCULO 5o. ESTRUCTURA.** Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá la siguiente estructura:

**1. Despacho del Ministro**

**1.1 Oficina Asesora Jurídica**

**1.2 Oficina de Control Interno**

**1.3 Oficina Asesora de Planeación**

**1.4 Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

**2. Despacho del Viceministro de Vivienda**

**2.1 Dirección del Sistema Habitacional**

**2.2 Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social**

**2.2.1 Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda**

**2.2.2 Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico**

**2.3 Dirección de Espacio Urbano y Territorial**

**2.3.1 Subdirección de Políticas de Desarrollo Urbano y Territorial**

**2.3.2 Subdirección de Asistencia Técnica y Operaciones Urbanas Integrales**

**3. Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico**

**3.1 Dirección de Desarrollo Sectorial**

**3.2 Dirección de Programas**

**3.2.1 Subdirección de Estructuración de Programas**

**3.2.2 Subdirección de Gestión Empresarial**



3.3.3 Subdirección de Proyectos

4. Secretaría General

4.1 Subdirección de Finanzas y Presupuesto

4.2 Subdirección de Servicios Administrativos

5. Órganos de Asesoría y Coordinación

5.1 Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo

5.2 Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

5.3 Comité de Gerencia

5.4 Comisión de Personal" Negrilla del Despacho.

De otra parte, las funciones que a este le han sido asignadas, conforme a la estructura orgánica relacionada, se destacan las siguientes:

**"ARTÍCULO 13. DIRECCIÓN DE INVERSIONES EN VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.** Son funciones de la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social las siguientes:

**1. Apoyar técnicamente al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), en los términos del Decreto-ley 555 de 2003.**

**2. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana. (...)**

**4. Coordinar el proceso de asignación de subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia.(...)**

**7. Implementar el Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.(...)**

**12. Proponer metodologías y diseñar mecanismos a través de los cuales se realice, directamente o a través de terceros los procesos de elegibilidad, evaluación y seguimiento a los proyectos de vivienda de interés social urbano.(...)**

**ARTÍCULO 14. SUBDIRECCIÓN DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA.** Son funciones de la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda, las siguientes:

**1. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana.**

**2. Apoyar y orientar a Fonvivienda en la administración de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana, y de los demás proyectos que le sean asignados, con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población.**

**3. Apoyar la implementación del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.**

**4. Desarrollar los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al subsidio familiar de vivienda de interés social urbana.**

5. Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

6. Adelantar los procesos de calificación y asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana bajo las diferentes modalidades establecidas en las normas vigentes.

7. Realizar el proceso de calidad en cada una de las etapas que se requieren en la asignación de los subsidios familiares de vivienda.

8. Coordinar con la auditoría externa la revisión y certificación de los procesos de asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

9. Realizar las actividades para comunicar a los hogares postulantes el resultado del respectivo proceso de asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

10. Coordinar con las diferentes áreas de apoyo los procesos de atención de los recursos de reposición contra los actos administrativos emitidos por Fonvivienda y adelantar las acciones correspondientes para su cumplimiento.

11. Diseñar e implementar los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico al pago y movilización de subsidios de vivienda de interés social urbana." Resalto del Despacho.

Así, en efecto se deduce de la normatividad transcrita que cada entidad tiene funciones diferentes y complementarias, pero a quien le compete asignar los subsidios de vivienda y hacerle seguimiento a la correcta ejecución del mismo es al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA quien al contar con personería jurídica debía y podía ser llamado de manera independiente para comparecer en el proceso, situación que fue desconocida por la parte demandante, circunstancia que fuerza concluir que debe declararse próspera esta excepción frente a la NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, además ello conlleva al Despacho a no pronunciarse en lo relacionado con las demás excepciones que la entidad formuló y designó como *inexistencia de vínculo contractual, inexistencia de obligación y cobro de lo no debido e inimputabilidad del daño al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

#### 4. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver el problema jurídico planteado al momento de la fijación del litigio, el Despacho abordará su estudio, al tenor del siguiente orden expositivo:

- 4.1 De la Cláusula General de Responsabilidad del Estado
- 4.2 De los subsidios de vivienda de interés social
- 4.3 De la naturaleza jurídica de una Unión Temporal

##### 4.1 CLÁUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se consagró en el artículo 90 de la misma, la que se ha denominado la Cláusula General de Responsabilidad, que determina:

620



*“El estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.*

En Sentencia C-333/96 la Corte Constitucional señaló el sentido y el alcance de esta norma, en los términos que siguen:

*“El actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. (...).*

*La Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización. Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública”. Negrilla fuera del texto.”*

Por su parte el Honorable Consejo de Estado ha sostenido sobre el artículo 90 que “...es el tronco en que encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátase de la responsabilidad contractual o de la extracontractual”.

Lo anterior obviamente no significa que los títulos y regímenes de responsabilidad patrimonial del Estado sean idénticos en todos los campos y en todas las situaciones, puesto que en la actual práctica jurisprudencial siguen existiendo regímenes diferenciados. Así en determinados casos se exige la prueba de la culpa de la autoridad, en otros ésta se presume, mientras que en algunos eventos de ruptura de la igualdad ante las cargas públicas la responsabilidad es objetiva”7.

Se tiene entonces claridad en que la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable” de manera tal que los elementos centrales del régimen de responsabilidad consagrado constitucionalmente son la noción de **daño antijurídico y su imputación al Estado**; entendiendo en primer lugar el **daño antijurídico** como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo y, segundo que para imponer al Estado la obligación de reparar un daño “es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio

---

7 CONSEJO DE ESTADO, SECCION TERCERA, Sentencia. 13 de Julio de 1993, Exp. 8163. C.P. Juan de Dios Montes Hernández

de imputabilidad que le permita encontrar un 'título jurídico' distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión"<sup>8</sup>

- **Del título de imputación aplicable al caso en concreto.**

En relación con los títulos de imputación, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han coincidido en que:

*"(...) La noción de daño antijurídico es invariable cualquiera sea la clase (contractual o extracontractual) o el régimen de responsabilidad de que se trate; consistirá siempre en la lesión patrimonial o extrapatrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar.*

*La diferencia estriba, en consecuencia, en los títulos jurídicos de imputación del daño, determinantes de la causalidad jurídica más allá de la simple causalidad material que se deriva del nexo causal.*

*Así, mientras en la responsabilidad fundada en el contrato, serán títulos jurídicos de imputación, por ejemplo, "los mandatos de la buena fe, igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos" (art. 28, ley 80 de 1993), en la extracontractual lo serán, además, la falla del servicio que es el título de imputación más frecuente, cualquiera que sea el sistema que para su prueba se adopte; la culpa personal en nexo con el servicio, prevista, para citar algunas disposiciones en el inciso 2º del artículo 90 de la C. N. Y en el 77 del C.C.A.; la igualdad de las personas ante la ley (art. 13 de la C. N.); la proporcionalidad en la distribución de las cargas públicas (art. 95 No. 9 y 216 de la C. N., entre otros); el riesgo excepcional establecido, por ejemplo, por la ley 104 de 1993 o en el decreto 444 del mismo año; el error judicial y el anormal funcionamiento de la administración de justicia (art. 40 del C. de P. C., 414 del C. de P.P. etc.) la inconstitucionalidad de la ley declarada judicialmente, y principios de justicia y equidad como éste del no enriquecimiento sin causa.*

***Muestra lo anterior que bajo cualquier clase o régimen de responsabilidad patrimonial del Estado o de las personas jurídicas de derecho público es menester que estén presentes estos elementos: la acción o la omisión de la entidad estatal; el daño antijurídico; el nexo de causalidad material y el título jurídico de imputaciónº."*** (...) Negrilla fuera del texto original.

En relación con la falla del servicio que es la que se encara respecto al actuar de la administración en el caso de autos, se ha señalado

*"Cuando se advierte que el daño no se produjo accidentalmente sino por un mal funcionamiento de la Administración, ello se debe poner de presente y el título de imputación bajo el cual se definirá el litigio será el de falla del servicio, en aras del cumplimiento del deber de diagnóstico y pedagogía que tiene el juez al definir la responsabilidad del Estado y con el fin de que éste pueda repetir contra el agente que dolosa o culposamente hubiere producido el daño, en caso de ser condenado a la correspondiente reparación. En términos generales, la falla del servicio probada surge a partir de la comprobación de que el daño se ha producido como consecuencia de una violación -conducta activa u omisiva- del contenido obligatorio, determinado en la Constitución Política y en la ley, a cargo del Estado, lo cual resulta de la labor de diagnóstico que adelanta el juez en relación con las falencias en las cuales incurrió la Administración y se constituye en un juicio de reproche..."<sup>9</sup>*

<sup>8</sup> C 038 de 2006.

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ, Santa Fe de Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de mil novecientos noventa y cinco(1995), radicación número: 8118

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de noviembre de 2009, rad. 17927, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

6291



- **De la responsabilidad del Estado frente a los hechos materia de debate.**

No cabe duda que en *sub judice* la pretensión indemnizatoria se edifica sobre los presuntos daños ocasionados por la **mora en la entrega del subsidio que a la accionante se le había asignado desde el año 2005 tal y como se verifica de la notificación de la Resolución N° 104 de dicha anualidad proveniente de FONVIVIENDA por la cual se asignan 48 subsidios familiares de vivienda urbana** (fl. 38) comoquiera que el proceso de construcción y escrituración se concretó por completo hasta el año 2014, daños que se imputan a la falla en el servicio atribuible en sentir de la demandante tanto al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** como a la **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, entidad esta última sobre la cual se declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva como quedó expuesto en precedencia.

Así las cosas, el abordaje que se hará corresponde al instituto jurídico en la responsabilidad del Estado y en contexto del mismo hay presencia de un **daño antijurídico imputable por acción u omisión a la autoridad pública**, siendo carga del accionante, independientemente del régimen subjetivo u objetivo aplicable a la situación en concreto, probar el **daño antijurídico y su imputabilidad a la entidad accionada**, así como el **nexo causal existente entre el hecho que se imputa y el daño del que se pretende indemnización**.

En este sentido se exige para que surja la obligación indemnizatoria, que el **nexo causal**, definido como la **relación o vínculo existente el hecho y el daño**, responda a criterios de naturaleza jurídica, superando la simple vinculación física, de manera que cuando la responsabilidad se repute del Estado, se debe valorar en conjunto la **coherencia que debe existir entre el hecho imputado y la esfera funcional de la entidad a la que se endilga dicho daño**.

- **Del régimen de responsabilidad subjetiva por falla en el servicio.**

En primer lugar debe precisarse que el **daño** ha sido desarrollado jurisprudencialmente por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, concretando que refiere a las **diferentes manifestaciones en que una acción u omisión del Estado se sintetiza pudiendo ser 1) materiales divididos en emergente y lucro cesante, 2) inmateriales** que al no poder restablecerse son objeto de compensación y aluden a los ámbitos: **i) Moral**, definido como el sufrimiento que genera perjuicio en la vida de los afectados; **ii). A la vida de relación**, referido a la imposibilidad de la persona afectada de poder realizar las mismas actividades que realizaba antes del hecho dañoso, y **iii) A la salud**: es la afectación a la salud de la persona y, finalmente **3) el daño especial** cuando el estado en la ejecución de una actividad legítima causa un daño y que con base en el principio de igualdad frente a las cargas públicas, no se tiene el deber jurídico de soportarlo. En todo caso para que haya lugar a reconocimiento de indemnización en cualquiera de sus modalidades, **el daño debe ser cierto, directo y personal**.

Ahora bien, en cuanto al **nexo causal** también conocido como **relación de causalidad**, se precisa que es condición determinante al momento de realizar la imputación a un determinado sujeto del deber de reparar un **daño dada la reciprocidad entre uno y otro - actuación u omisión del agente y el daño**, que sólo se rompe cuando interviene una causa extraña concretamente referida a la fuerza mayor, el caso fortuito, la culpa de la víctima y el hecho de un tercero.

Finalmente, en relación con el **régimen de responsabilidad**, se ha decantado que el mismo puede ser de carácter 1) **subjetivo**, materializado en la falla del servicio probada y presunta por omisión, retardo, irregularidad, ineficiencia o ausencia del servicio y, 2) **objetivo**, concretada en el daño especial, riesgo excepcional y por ocupación de inmuebles por realización de trabajos públicos, entre otros.

En lo que respecta a la **imputación jurídica** del daño, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de 19 de abril de 2012<sup>11</sup>, señaló que al no existir consagración constitucional de ningún régimen de responsabilidad en especial, corresponde al juez encontrar los fundamentos jurídicos de sus fallos, por lo que los títulos de imputación hacen parte de los elementos argumentativos de la motivación de la sentencia.

Así, en el caso de autos se hará el estudio de imputación de responsabilidad de la entidad demandada bajo el título de **falla del servicio**, atendiendo a que los hechos enrostrados a la administración aluden a la omisión en la entrega material del subsidio de vivienda a favor de la accionante, dentro de un plazo razonable, el cual conforme a la normatividad vigente es **de seis meses contados a partir del<sup>12</sup> primer día del mes siguiente la fecha de la publicación de la resolución de asignación<sup>13</sup>**, lo que en sentir de la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO** da lugar a la declaratoria de responsabilidad administrativa y extracontractual del MUNICIPIO DE NUEVO COLON y de la NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO al reconocimiento y pago de perjuicios en los ámbitos material y moral.

Respecto a la **falla en el servicio**, se debe partir de la premisa que corresponde al régimen de responsabilidad **subjetiva** donde se determina que le cabe culpa a la administración por acción u omisión y por diversos motivos como son: Extralimitación de funciones, retardo en el cumplimiento de obligaciones, obligaciones cumplidas de forma tardía o defectuosa, o por el incumplimiento de obligaciones a cargo del Estado<sup>14</sup>.

Sobre este punto, el Consejo de Estado ha precisado en qué consiste cada uno de estos conceptos, así:

*“La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la administración actúa tardíamente ante la ciudadanía en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como debe hacerse en condiciones normales, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan y la ineficiencia se da cuando la administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la administración, teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía.(...)”*

Así, las acciones u **omisiones** derivadas de la prestación de un servicio o el cumplimiento de una obligación legal o reglamentaria, predicables del Estado que por su irregularidad generan daños a ella

<sup>11</sup> Expediente 21.515, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón.

<sup>12</sup> Art. 51 Decreto 2190 de 2009

<sup>13</sup> Ver folio 38

<sup>14</sup> Ruiz, W. (2016). *Responsabilidad del Estado y sus regímenes*. Bogotá Colombia. Ecoe Ediciones. Tercera Edición.

022



imputables y para el caso de autos se reflejan en una ausencia de acción relacionadas con el cumplimiento de las funciones encomendadas en detrimento de los administrados que genera un daño producto de una injustificada negligencia u olvido de los deberes de cuidado o al desconocimiento de un deber legal preestablecido.<sup>15</sup>

En este orden de ideas, para la prosperidad de la acción de reparación directa impetrada por la accionante en contra del **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**, y representada en la mora de la entrega del subsidio a favor de la interesada, resulta **necesario e imprescindible que hagan presencia los elementos señalados por la jurisprudencia, a saber i) el daño antijurídico, ii) la imputación del daño a los demandados y, iii) el nexo de causalidad**, esto es, comprobar el hecho dañoso y la relación de causalidad que permita entrever que uno causó el otro; de modo que una vez se produce la verificación y análisis del daño, se debe desprender una evidencia circunstancial que hace que aparezca demostrada plenamente la **imputación fáctica (nexo causal) y la jurídica o régimen de responsabilidad (falta del servicio)**.

#### 4.2 DE LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

La **Ley 3 de 1991** creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, en los siguientes términos:

*"(...) Artículo 1º. Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.*

*Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.*

*El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social (...)"*

Atendiendo a los principios rectores del Sistema de Nacional de Vivienda de Interés Social se estableció la posibilidad de otorgar a los asociados un aporte estatal en dinero o en especie, entendido como un subsidio de vivienda, por una sola vez y sin cargo de restitución, con el objeto de facilitar la solución de vivienda familiar, siempre que se cumplan algunas condiciones establecidas en la Ley, pudiendo ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulan para recibirlo al no contar con recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma.

En desarrollo de la política pública en materia de vivienda, el Gobierno Nacional mediante el **Decreto 555 de 10 de marzo de 2003**, creó el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, quien como en el presente caso se erige como la entidad otorgante del subsidio, cuyo objeto es consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrándolos, razón por la cual entre otras, se le otorgó precisamente la función de Asignar subsidios de vivienda de interés

<sup>15</sup> *Ibíd.*

social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, el Título 3° del **Decreto 2190 de 12 de junio de 2009**, ha desarrollado el tema del acceso al subsidio familiar de vivienda; es así como dentro de dicho trámite se dispuso que la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda debía verificar la información suministrada por los postulantes para calificar y asignar los subsidios, de manera que en sus artículos 45 y 49 señaló:

*“Artículo 45. Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado resultante serán excluidos de la correspondiente asignación.*

*“Artículo 49. Procedimiento general de asignación de subsidios. Surtido el proceso de calificación de las postulaciones aceptables y configurados los listados de que trata el artículo 45 de este decreto, la entidad otorgante del caso efectuará la asignación de los subsidios, mediante la aplicación de los recursos disponibles a los postulantes que les corresponda, de acuerdo con el orden secuencial de las listas de postulantes calificados. La asignación incluirá las postulaciones correspondientes a las mejores calificaciones, hasta completar el total de los recursos disponibles para cada entidad otorgante, sin perjuicio, en el caso de las Cajas de Compensación Familiar, de lo establecido en el artículo 72 del presente decreto. (...)”.*

Para efectos de ilustración, en el caso bajo estudio debe entenderse que el concepto de vivienda de interés social VIS es aquella que reúne los elementos que aseguran su habitabilidad, estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción cuyo valor máximo es de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes (135 smlm)<sup>16</sup>, de manera que cuando se pretenda construir en sitio propio, **debe acreditarse que el lote está ubicado en un desarrollo legal o legalizado, y que su título de propiedad está inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante**<sup>17</sup>, recordando que para la época en que se presentó la propuesta, aún se manejaban las prescripciones del Decreto 2060 de 2004, *Por el cual se establecen normas mínimas para vivienda de interés social urbana*, modificado por el 2083 del mismo año y derogado por el art. 19, Decreto Nacional 75 de 2013, que enseñaba respecto a las viviendas tipo 1, unifamiliar, lote mínimo 35m<sup>2</sup>, frente mínimo 3,50 m<sup>2</sup> y aislamiento posterior 2m<sup>2</sup>.

También debe precisarse que en el momento de tener la posibilidad de acceder a un subsidio de vivienda debe aludirse a la calidad de **Oferente de solución de vivienda**, que es la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo cuyo vocero es una sociedad fiduciaria o la entidad territorial, que puede construir o no directamente la solución de vivienda, y que está legalmente habilitado para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Las labores de formulación, promoción o gestión de los planes o programas bajo cualquier de las soluciones de vivienda aquí indicadas podrán ser desarrolladas directamente por el oferente, o por terceros que desempeñen

<sup>16</sup> Art. 2.1 *ibid.*

<sup>17</sup> Art. 2.6.3 *ibid.*

023



el rol de operadores o gestores de la solución del caso.<sup>18</sup>; la **elegibilidad** entendida como la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda. La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismo-resistencia, **la postulación** que es la solicitud individual por parte de un hogar, suscrita por todos los miembros mayores de edad, con el objeto de acceder a un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de las modalidades <sup>19</sup>, **las soluciones de vivienda**, aluden específicamente al conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro, concretándose en las modalidades de: **Adquisición de vivienda nueva, adquisición de vivienda usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y, mejoramiento para vivienda saludable.**

En cuanto al **sistema de ahorro para la vivienda** el mismo Decreto en su artículo 27, define dicha acepción como un aporte que realiza el aspirante al Subsidio Familiar de Vivienda, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento, de una vivienda de interés social y señala que este puede representarse en: **Cuentas de ahorro programado para la vivienda, cuentas de ahorro programado contractual para vivienda con evaluación crediticia favorable previa, aportes periódicos de ahorro, cuota Inicial, cesantías o lote de terreno;** de manera que el monto de dicho ahorro *dependerá de los recursos complementarios y del valor del subsidio de vivienda de interés social que sumados a aquel resulten suficientes para acceder a la solución de vivienda a adquirir o permitan sufragar el presupuesto de construcción*<sup>20</sup> **pudiendo ser movilizada la suma que se impute por este concepto sólo cuando se comuniquen la asignación del subsidio y siempre que por escrito el titular del ahorro autorice dicha movilización.**<sup>21</sup>

Pasando al punto relacionado con la postulación de los hogares para la obtención de los subsidios, esta se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos, mediante el diligenciamiento y entrega de los documentos dos en el artículo 33 del Decreto 2190 de 2009, así:

*"1. Formulario de postulación debidamente diligenciado y suscrito por los miembros que conforman el hogar, con su información socioeconómica, indicación del jefe del hogar postulante y de la persona que siendo parte del hogar, lo reemplazará si renunciare o falleciere y, mención de la Caja de Compensación Familiar y Fondo de Cesantías a los cuales se encuentren afiliados al momento de postular, si fuere del caso.*

*Cuando se trate de postulaciones para planes de construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, o mejoramiento para vivienda saludable, en el formulario se determinará el correspondiente plan de vivienda.*

*En cualquiera de los casos anteriores, el documento incluirá la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad en la que manifiestan que cumplen en forma*

<sup>18</sup> Art. 3 Decreto Nacional 3670 de 2009

<sup>19</sup> Arts. 2.6, 2.8 y 2.15 Decreto 2190 de 12 de junio de 2009

<sup>20</sup> Art. 29 *ibid.*

<sup>21</sup> Art. 32 Decreto 2190

*conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo, que sus ingresos familiares totales no superan el equivalente a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 smmlv) y que los datos suministrados son ciertos, la cual se entenderá surtida con la firma del formulario.*

*2. Copia de la comunicación emitida por la entidad donde se realice el ahorro, en la que conste el monto y la inmovilización del mismo para efectos de proceder a la postulación. En el caso de ahorro representado en lotes de terreno, deberá acreditarse la propiedad en cabeza del postulante.*

*3. Registro civil de matrimonio, prueba de unión marital de hecho, fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros que conforman el hogar.*

*4. Declaración ante notario que acredite la condición de mujer u hombre cabeza de hogar, cuando fuere del caso, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente aplicable a la materia.*

*5. Copia del Carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.*

*6. Autorización para verificar la información suministrada para la postulación del subsidio y aceptación para ser excluido de manera automática del sistema de postulación al subsidio en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.*

*7. Certificado médico que acredite la discapacidad física o mental de alguno de los miembros del hogar, cuando fuere el caso.*

*8. Documento que certifique la existencia de ahorro voluntario contractual vinculado a evaluación crediticia favorable y el monto de cada uno de estos.*

*9. Carta de capacidad de endeudamiento, cuando requiera financiación de un crédito*

*10. Para los Afiliados a Cajas de Compensación Familiar: certificado de ingresos de la empresa en donde labora."*

Una vez verificado lo anterior, las entidades otorgantes de los subsidios suscribirán y entregarán al hogar beneficiario, el documento que acredite la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda. Este documento indicará: la fecha de su expedición, los nombres de los miembros del hogar beneficiado y la dirección registrada por estos en el formulario de postulación; sus cédulas de ciudadanía; el monto del subsidio asignado, la modalidad de solución de vivienda a la cual puede aplicar el subsidio; el período de vigencia del subsidio y el departamento en el cual se utilizará<sup>22</sup>, sin olvidar que la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, será de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación y en caso de subsidios otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, cuyos beneficiarios a la fecha de su vencimiento hayan suscrito promesa de compraventa de una vivienda ya construida, en proceso de construcción, o un contrato de construcción de vivienda en los casos de construcción en sitio propio, la vigencia del mismo tendrá una prórroga automática de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el beneficiario del subsidio remita a la entidad otorgante, antes del vencimiento del mismo, la respectiva copia auténtica de la promesa de compraventa o del contrato de construcción, siempre que la suscripción de promesas de compraventa o contratos de construcción de vivienda se realicen únicamente en proyectos que cuenten con su respectiva elegibilidad o licencia de construcción vigente, y, en todo caso, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional

<sup>22</sup> Art. 56 Decreto 2190 de 2009



624

podrá ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.<sup>23</sup>

Una vez relacionada a groso modo la normatividad que regula la materia, el Despacho se detendrá en analizar lo relacionado con las Uniones Temporales como figuras asociativas que pueden eventualmente llegar a desarrollar actividades como las inherentes a los procesos de adjudicación y ejecución de subsidios de vivienda de interés social y las consecuencias que ello genera en caso de establecerse alguna responsabilidad.

#### 4.3 DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS UNIONES TEMPORALES

Para abordar el tema referido, necesariamente debe acotarse a lo relacionado con la vivienda de interés social y sobre el particular cabe señalar que la Constitución Política estableció en su artículo 51 que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”*

La Ley 3 de 1991, creó el *“Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.(...)”*<sup>24</sup> y por su parte la Ley 388 de 1997, en su artículo 36 precisó:

***“Actuación urbanística pública. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente Ley.***

***Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.***

*En el evento de programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones, de conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la presente Ley y en la Ley 142 de 1994.*

*Igualmente las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial, sin las limitaciones y restricciones previstas en el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.”* Destaca el Despacho.

<sup>23</sup> Art. 51 *ibid.*

<sup>24</sup> Art. 1º

Así las cosas, conforme al mandato constitucional, el derecho a la vivienda inicialmente debe ser garantizado por el Estado, quien al optar no hacerlo en forma autónoma, puede acudir a formas asociativas, creación de entidades de carácter mixto, o celebración de contratos de fiducia con particulares, lo que implica no sólo el acuerdo de voluntades, sino la aparición de formas contractuales que las concreten, así el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 cuando hace referencia a los contratos estatales, detalla que “*Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación (...)*”, lo que conjuntamente con lo previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 permite la Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.

Respecto a lo que se define como unión temporal, entendida como una de las formas de asociación para los términos estudiados, la Ley 80 de 1993 también la define en su artículo 7º, al siguiente tenor:

**2. Unión Temporal:** cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, **respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado**, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal.

**Parágrafo 1º.**- Los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante.

Los miembros del consorcio y de la unión temporal deberán designar la persona que, para todos los efectos, representará al consorcio o unión temporal y señalarán las reglas básicas que regulen las relaciones entre ellos y su responsabilidad.(...)

**Parágrafo 3º.** En los casos en que se conformen sociedades bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley con el único objeto de presentar una propuesta, celebrar y ejecutar un contrato estatal, la responsabilidad y sus efectos se regirán por las disposiciones previstas en esta ley para los consorcios.”

Hasta ahora, queda clara la facultad de constituir uniones temporales con los efectos ya señalados, de igual modo debe indicarse que dichas figuras jurídicas pueden comparecer a un proceso, por cuanto:

“Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de Unificación de 25 de septiembre de 2013, Expediente N.º 19.993, señaló :

“Si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas -comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales-, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo - legitimatio ad processum-, por intermedio de su representante. (...)” (Subraya fuera del texto Original)



Así mismo, cabe señalar que el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, le atribuyó a los Consorcios la capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales. En relación con dicha disposición la Corte Constitucional, en Sentencia C-414 de 1994, sostuvo:

De los contenidos de la ley 80 resultan confirmadas las aseveraciones precedentes. El artículo 6o. autoriza para contratar con las entidades estatales a "... las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes". De igual modo señala que, "también podrán celebrar contratos con las entidades estatales, los consorcios y uniones temporales". "En estos eventos el Estatuto no se refiere a una persona y sin embargo permite que los consorcios y a las uniones temporales puedan contratar con el Estado, lo cual, en resumen significa que la ley les reconoce su capacidad jurídica a pesar de que no les exige como condición de su ejercicio, la de ser personas morales. (...)"<sup>25</sup> Negrilla fuera del texto.

Ahora bien, del contrato de Unión Temporal, MUNICIPIO DE NUEVO COLON y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE (fls. 575 y ss.) se destaca que tenía como objeto: "ROSA MARIA CASTELBLANCO, Alcaldesa de Nuevo Colón Boyacá y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, mediante el presente convenio manifiesta expresamente que presentará en forma conjunta una misma propuesta para la elaboración, presentación y ejecución de obras, para el programa de vivienda de interés social denominado POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON BOYACA...QUINTA. (...) Para todos los efectos legales a que haya lugar ROSA MARIA CASTELBLANCO Alcaldesa de Nuevo Colón Boyacá, designa a MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, para que realice todos los actos de representación de la UNION TEMPORAL.

En este punto resulta imprescindible acogernos al contrato de Unión Temporal en comento, con el fin principal de determinar la responsabilidad de sus integrantes frente a las pretensiones de la parte actora, de manera pues que se subraya lo siguiente: "CLAUSULA SEXTA. ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES. Las obligaciones derivadas para cada uno de los que conforman la UNION TEMPORAL, en virtud de representante (sic) del convenio son las siguientes: 1. ELABORACION Y PRESENTACION DE LA PROPUESTA: ROSA MARIA CASTELBLANCO y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE. En forma conjunta se obliga a elaborar y presentar y cumplir con todos los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional, así como todas las estipulaciones que regulan dicho proceso y en todos los documentos que se considere parte integral del mismo, los cuales declaran conocer. 2. ETAPA DE EJECUCION DE OBRAS. En el evento que la UNION TEMPORAL resulte favorecida en la adjudicación del subsidio de vivienda, la ejecución de las obras se llevará a cabo dentro de los siguientes términos. 2.1 El representante de la UNION TEMPORAL MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE realizará el manejo y la administración de los recursos entregados en virtud del ahorro de los beneficiarios y subsidios otorgados a estos y la construcción de las viviendas que resulten favorecidas. PARAGRAFO PRIMERO. Para tal efecto deberá abrirse en el Municipio de Nuevo Colón Boyacá una cuenta corriente o de ahorro en el Banco Agrario vigilada por la Superintendencia Bancaria. Esta cuenta se manejará con la firma de MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE Representante legal. PARAGRAFO SEGUNDO. Los pagos que sean necesarios para el proceso de la ejecución del contrato de obra civil se hacen con el cargo a esta cuenta. 2.2 El representante legal de la UNION TEMPORAL MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE realizará los... (ilegible), legalización y construcción de las obras objeto del beneficio del subsidio de vivienda del contrato de obra civil en el evento que la UNION TEMPORAL resultase beneficiada. 2.3 El representante de la UNION TEMPORAL será el encargado de llevar la contabilidad del contrato de la obra civil. CLAUSULA SEPTIMA.- DURACION. La duración de la presente UNION TEMPORAL será igual a la

<sup>25</sup> Referencia: Expediente T-5.138.445, Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil dieciséis (2016)



duración de la ejecución de la obra más el tiempo de escrituración de las viviendas. En caso de presentarse prórroga, la UNION TEMPORAL se prorrogará por el mismo periodo de la prórroga. **CLAUSULA OCTAVA. RESPONSABILIDAD DE LAS PARTES.** En los términos del Artículo 7° de la Ley 80 de 1983 (sic), en virtud de la UNION TEMPORAL, las personas contratantes responden solidariamente por cumplimiento total de la propuesta y el objeto contratado. (...)” Negrillas del Despacho.

De igual modo, tenemos que el numeral 2.1 del contrato de unión temporal, fue adicionado el 05 de agosto de 2005, indicando que “El representa (sic) de la Unión Temporal MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el Alcalde Municipal de Nuevo Colón, señor HECTOR OSVALDO RODRIGUEZ PAEZ, y la Representante de la comunidad señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO, realizarán el manejo y la administración de los recursos entregados, en virtud de los beneficiarios y subsidios otorgados a estos y la construcción de las viviendas que resulten favorecidas. Toda decisión que se piense tomar para el desarrollo del proyecto por parte de la representante legal de la Unión Temporal tendrá que ser consultado de manera expresa y por escrito al Alcalde Municipal y a la representante de la comunidad. De lo decidido se levantará un acta. (...)”

Con todo, emerge con total claridad para el Despacho que comociera que los integrantes de una unión temporal pueden comparecer a un proceso, en condición de demandantes o demandados, individualmente considerados y ello se cumple a cabalidad en el caso examinado, por cuanto se citó a comparecer tanto al Municipio de Nuevo Colón representado por su Alcalde, así como a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, partes de la UNION TEMPORAL y además que la responsabilidad que les pueda asistir es solidaria, se procede entonces a abordar el fondo del asunto, veamos:

## 5. DEL CASO CONCRETO

Lo que en el *sub examine* se discute, es si se configuró la falla del servicio como consecuencia de la mora en la entrega de la solución de vivienda de interés social tipo 1 dentro del proyecto denominado “VIS por el progreso de Nuevo Colón” a favor de la accionante, teniendo en cuenta que el mismo inició en el año 2003 y tan sólo hasta el año 2014 se le hizo la escrituración, de igual manera si en el evento que se llegase a comprobar la responsabilidad del Estado, hay lugar al reconocimiento de indemnización a favor de la accionante por concepto de **daño material**, incluyendo las deudas que refiere haber adquirido para cumplir con el requisito de postulación como lo fue en su momento acreditar contar con un lote propio, deudas representadas en compra del lote, pago de intereses por la compra del lote, depósito de ahorro programado, retirado por la administración y nunca ejecutado o invertido, gastos de viaje por coadyuvancia de gestión del proyecto, tiempo dedicado al proyecto y pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia por aparecer reportada en dicho proyecto fracasado y por causa imputable a la administración; así como por los **perjuicios morales** derivados de dicha situación.

Así las cosas, debe el Despacho soportarse en lo probado en instancia de la siguiente manera:



626

**La accionante en particular actuó así:**

- En comunión con las señoras LUZ MARINA ESPINOSA, ROSA MARIA CASTELBLANCO suscribieron Contrato de promesa de compraventa el **31 de agosto de 2003**, con el señor CARLOS ARTURO TORRES OSORIO, sobre un lote de terreno con un valor de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$12.000.000.00), pagaderos así: A la fecha de la promesa \$1.000.000, el 02 de septiembre \$6.000.000, 2 de octubre \$2.500.000 y 2 de noviembre \$2.500.000, aclarando que la suma de \$5.000.000 sería respaldada en 2 letras de cambio por la suma de \$2.500.000 suscritas por la señora ROSA MARIA CASTELBLANCO, con codeudores. (fl. 18)
- A través de la escritura pública 492 del 02 de septiembre de 2003 y el certificado de libertad del 13 de septiembre de 2011, se demuestra la propiedad de la demandante en el predio que finalmente fue construida la vivienda tipo 1, conforme al subsidio que le fuera otorgado a través de la Resolución N° 104 del 22 de junio de 2005. (fls. 237-244)
- Se suscribieron dos letras de cambio por valor de \$2.500.000 el **02 de septiembre de 2003** por la señora ROSA MARIA CASTELBLANCO a favor del señor CARLOS ARTURO TORRES OSORIO, (vendedor del lote), con vencimiento al 02 de octubre y 02 de noviembre de 2003, apareciendo como fiadora, entre otras, la accionante, sin acreditarse su pago, quién lo hizo y en qué fechas. (fl. 19)
- Autorizó la entrega de ahorros al constructor del **24 de agosto de 2004** para que fuera girada o transferida a nombre de la UNIÓN TEMPORAL MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN - MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en la cuenta de ahorros N° 41547200040-9 del Banco Agrario de Colombia, oficina de Nuevo Colón Boyacá, por la suma de \$1.040.000, destinados al proyecto denominado "Por el Progreso de Nuevo Colón", cifra que para el trimestre de abril a junio de 2005 ya no se encontraba depositada, sin poderse establecer quién la había retirado ni en qué fecha. (fls. 26 y 27)
- Le fue asignado un subsidio familiar de vivienda mediante **Resolución N° 104 del 22 de julio de 2005**, por valor de \$7.518.000, el que fue certificado por la entidad en la visita realizada al proyecto el 24 de noviembre de 2014 y legalizado por anticipado. (fls. 468 a 471)
- En el mes de **agosto de 2005**, la Ministra de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial informa a la demandante que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA le ha asignado a su núcleo familiar un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$7.518.000, utilizado para acceder a una solución de vivienda tipo 1 en la modalidad de construcción en sitio propio, otorgándole un plazo para su aplicación de 6 meses hasta el 31 de diciembre de 2005. (fl. 38)
- El **21 de septiembre de 2005**, celebró Contrato de construcción con la Unión Temporal MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, MUNICIPIO DE NUEVO COLON, por valor de NUEVE MILLONES VEINTE MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$9.020.800.00), a construirse en el lote previamente adquirido para este propósito por el beneficiario ubicado en la Carrera 4 N° 1 14, numero catastral 010000180038000 distribuidos en una sala comedor, una cocina, un baño y una alcoba. La suma señalada se integraba por: 1) \$7.518.000 que corresponde al subsidio de vivienda familiar que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA otorgó al beneficiario, según resolución N° 104 del 22 de junio de 2005, 2) \$1.039.837 como aporte familiar del beneficiario representado en ahorro programado, suma que se encuentra en poder del constructor, y, 3) \$462.963 como aporte del Municipio de Nuevo Colón, de los cuales \$231.481 son en efectivo y \$231.482 en bienes y servicios, con la condición que el

contratista se comprometería con el beneficiario a hacerle entrega real y material de la casa construida con todas las especificaciones señaladas en el proyecto y en el contrato, **en el término de 6 meses contados a partir de la fecha en que se reciba el desembolso del subsidio otorgado al beneficiario.** (fls. 20-22), De este se destaca que en la cláusula DECIMO PRIMERA, se señaló: **"NIVELACION DEL TERRENO Y SERVICIOS PUBLICOS. EL BENEFICIARIO se obliga para con la UNION TEMPORAL a realizar la nivelación del terreno, las demoliciones y retiro de escombros, o lo rellenos (sic, respectivos, en el evento de ser necesarios para la construcción de la vivienda, de igual forma los costos de conexión e inscripción a los servicios públicos. (...)"** Destaca el Despacho.

- Se le entregó una vivienda nueva de interés prioritario tipo 1 con subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, en formato del FONADE, conforme al **Acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda el 25 de abril de 2012.** (fl. 404), y Acta de recibo final contrato, contratante **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, donde se detalla la ejecución de los siguientes valores: \$6.044.104 aportado por FONVIVIENDA y \$6.544.019 por el Municipio de Nuevo Colón, con fecha de inicio 19 de septiembre de 2011 y de terminación 29 de junio de 2012, suscrita el **25 de abril de 2012** (fl. 405), así como de liquidación final del contrato, de la misma fecha. (fls. 406-408)
- Mediante la Escritura pública N° 444 del **14 de julio de 2014**, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Ramiriquí por el Alcalde Municipal de Nuevo Colón a favor de la demandante, se legalizó el subsidio de vivienda a su favor. (fls. 409-423)
- Al consultar la información histórica de cédula de postulantes, se verifica que el subsidio otorgado a la accionante vence el 30 de enero de 2015. (fl. 351)

**De las quejas y denuncias que interpuso la accionante, se concluyó:**

- La Contraloría General de la República informa a la accionante entre otras cosas que el **proyecto fue declarado elegible el 23 de diciembre de 2003, con certificado de elegibilidad**, el 29 de septiembre de 2005 se suscribió **encargo fiduciario para la administración de recursos provenientes de 4 subsidios con FIDUCIARIA CENTRAL S.A., fideicomiso adicionado el 26 de diciembre de 2005 para el manejo de 26 subsidios más (30 en total), empezándose a hacer abonos el 22 de diciembre de 2005 por parte del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA**, señalándose además que no todos los beneficiarios consignaron la totalidad del ahorro programado y 25 autorizaron el traslado del mismo a otra cuenta, siendo invertidos por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, así mismo **que a 20 de abril de 2006 se ha iniciado una construcción dado que los otros 3 beneficiarios se oponen**, generando función de advertencia a dicha señora, al Alcalde Municipal y al Interventor del proyecto para que se culmine el mismo (fls. 62-66), posteriormente señaló que **la denuncia fue culminada en el mes de julio de 2008 dado que no existió mérito para ordenar apertura del proceso de responsabilidad fiscal por cuanto se adoptaron las medidas administrativas pertinentes para la recuperación de los dineros destinados al proyecto.**
- La **FISCALIA 17 SECCIONAL DE TUNJA**, precisó que en el proceso penal adelantado en contra de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, por la conducta punible de estafa agravada, se calificó el mérito probatorio del sumario con acusación, enviándose a los Juzgados Penales del Circuito para continuar con la etapa del juicio, conociéndolo el Juzgado Penal del Circuito de Ramiriquí, causa 1559931040012011-0033, donde el 07 de junio de 2013 se profirió



sentencia absolutoria, confirmada el 12 de junio de 2014 por el Tribunal Superior, Sala de Decisión Penal del Distrito Judicial de Tunja. (fl. 465)

**En relación con el trámite del proyecto de construcción "POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON", se acreditó que:**

- Se suscribió Contrato de Unión Temporal entre el Municipio de Nuevo Colón y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el **25 de agosto de 2003**, para presentar la propuesta referente al otorgamiento de subsidios de vivienda, (fls. 575-577), contrato adicionado el **05 de agosto de 2005**, donde se aclara que el manejo y la administración de los recursos entregados en virtud de los subsidios otorgados, serían manejados por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el Alcalde Municipal de Nuevo Colón y la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO. (fl. 169)
- Se expidió un **Certificado de elegibilidad N° EFM.2003-0281** fechado del **23 de diciembre de 2003 con validez hasta el 22 de junio de 2005**, por la **FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. - FINDETER**, sobre el proyecto de vivienda de interés social presentado bajo postulación colectiva denominado **"POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON"**, bajo la modalidad de construcción en sitio propio disperso para postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda, presentado por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en su calidad de representante legal de la UNION TEMPORAL MUNICIPIO DE NUEVO COLON y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, identificada con NIT N° 820004916-4, constando de 54 soluciones de vivienda, con un valor de \$531.649.500,00 y una demanda de subsidios por valor total de \$412.344.000,00, con licencia de urbanismo y construcción con vigencia hasta el 10 de septiembre de 2005. (fl. 16)
- El certificado de elegibilidad fue aclarado el **20 de agosto de 2004**, con vigencia hasta el 10 de septiembre de 2005, indicando que el valor total del proyecto era de \$565.043.700, 54 soluciones de vivienda, monto de subsidio familiar de vivienda \$405.972.000, **vivienda tipo 1**, valor máximo por unidad \$12.395.800, **explicando que la declaratoria de elegibilidad del proyecto no genera derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones habitacionales que la conforman.** (fl. 17)
- A través de la Resolución N° 805 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fechada del 09 de diciembre de 2004**, por la cual se asignan cupos de subsidio familiar de vivienda con cargo a recursos de la Bolsa Única Nacional y se fijan fechas para la apertura y cierre de postulación que otorgará el Fondo Nacional de Vivienda a los planes de vivienda que tuvieron asignación parcial de cupos de subsidios de vivienda del Concurso de Esfuerzo Territorial, se declaró como **plan de vivienda elegible al cual los hogares interesados se podían postular el denominado "Por el progreso de Nuevo Colón"** con modalidad construcción den sitio propio disperso, con 17 soluciones de vivienda y cupo asignado de \$127.806.000, **señalando la apertura y cierre de postulaciones del 13 de diciembre de 2004 al 31 de enero de 2005.** (fls. 28-33)
- Por medio de la Resolución N° 104 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fechada del 22 de julio de 2005**, se asignan 48 subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a los recursos de bolsa del concurso esfuerzo territorial, recayendo 25 al proyecto "Por el progreso de nuevo Colón", con un subsidio de \$7.518.000 **para cada una de dichas viviendas**, encontrándose como beneficiaria la accionante. (fls. 34-37)
- En la reunión adelantada el **13 de marzo de 2006**, entre el Alcalde y Secretario de Planeación Municipal de Nuevo Colón, la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE y 4 beneficiarios

del proyecto, con el fin de certificar y acordar puntos referentes al proyecto de vivienda dispersa, se precisó la existencia de 30 subsidios legalizados ante el Viceministerio de Vivienda y la UT Cajas en Bogotá, de los cuales se han desembolsado recursos para 4 viviendas dentro de las cuales no está la de la accionante, la Ingeniera señala que responde por los \$22.880.000 referidos a 22 ahorros programados de los beneficiarios del proyecto y se compromete a ejecutarlos en el proyecto, así mismo el Señor Alcalde señala que dispone de los recursos y la maquinaria que se comprometió a aportar y **serán girados una vez se lleve un 20% en el avance de la obra.** (fls. 46-47)

- En el Memorando N° 1090-3-26940 del **14 de abril de 2006**, el Coordinador del Grupo de Desarrollo Técnico del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señala que **al tratarse de un proyecto de esfuerzo territorial donde la Administración es el oferente, en Unión Temporal con la Ingeniera MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, quienes deben responder por su culminación y ambos tienen las mismas responsabilidades y obligaciones ante el proyecto;** de igual manera señala que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA tiene vigente el Convenio Interadministrativo N° 193031 con el FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, que tiene por objeto que éste último entre otras, realice actividades de supervisión de los proyectos VIS que han solicitado pago por anticipado y han sido asignados por FONVIVIENDA, como es el caso del proyecto "Por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 44-45)
- Se evidencia un Acta de compromisos del **31 de julio de 2006**, suscrita por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, el residente de interventoría, representante del FONADE, de los beneficiarios, Alcalde y Secretario de Planeación Municipal de Nuevo Colón, **determinando entre otras cosas que las 30 viviendas se entregarían a 30 de septiembre de 2006 con escrituras.** (fls. 68-71)
- El Alcalde Municipal de Nuevo Colón solicitó la ampliación de la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda el **25 de marzo de 2008** (fls. 138-139) y también para el mismo año, se adelantaron por su parte, las gestiones necesarias para suscribir con Seguros del Estado S.A. un acuerdo de voluntades que permitiera la terminación del proyecto de vivienda, mostrando preocupación por el vencimiento de los subsidios y para que en conjunto solicitaran ante el Ministerio de Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda, el levantamiento de las medidas cautelares o sancionatorias que pesaban sobre el Municipio, como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento decretada por el Fondo por la mora en la ejecución del proyecto.
- Se autorizó al Alcalde Municipal para que gestionar y suscribir una operación de crédito interno hasta por \$120.000.000 para garantizar la ejecución de las obras del proyecto de vivienda de interés social "Por el progreso de Nuevo Colón". (fls. 209-211)
- Existe un Memorando del **06 de enero de 2015**, suscrito por Subdirección de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda, en el que se señala que **es responsabilidad de las administraciones municipales la formulación, presentación, ejecución y mantenimiento de los proyectos de vivienda de interés prioritario en los municipios, así como la legalización de los subsidios,** destacando que **el subsidio de la accionante se encuentra vigente hasta el 30 de enero de 2015,** encontrándose en proceso de certificación para proceder a la escrituración, registro de entrega de la vivienda y legalización del subsidio familiar, siendo carga exclusiva de los oferentes y constructores quienes deben responder penal, fiscal y



administrativamente por las obligaciones incumplidas por atrasos y los perjuicios con ellos causados. (fls. 347-350)

Finalmente, de las testimoniales recepcionadas, así como del interrogatorio de parte, se evidencia que:

- La accionante pagó arriendo durante muchos años.
- Se trataba de un proyecto disperso, por ello cada interesado debía tener un lote urbano propio, que estuviera explanado, además de no figurar con vivienda propia y con ese fin, la demandante adquirió créditos personales.
- Se debía acreditar la consignación de la suma de \$1.040.000 como ahorro programado, lo cual en efecto ocurrió.
- No ha cancelado los créditos personales que adquirió según afirma, para comprar el lote donde se le construyó la vivienda y el destinado para el ahorro programado.
- Siempre se le vio muy acongojada por la cantidad de deudas que adquirió, además debido a no poderle ofrecer a sus hijos un techo propio ya que transcurrió mucho tiempo entre el otorgamiento del subsidio y la entrega real y efectiva de la vivienda, así como de su escrituración.

Una vez hecho el recuento fáctico y probatorio necesario, procede el Despacho a pronunciarse respecto a las reclamaciones de la accionante, a efectos de establecer si son viables o no, reiterando que para que proceda la declaratoria de responsabilidad del Estado de carácter subjetivo, en eventos como el estudiado, atribuible a la falla del servicio por ineficiencia o defectuoso funcionamiento de la Administración, es **necesario e imprescindible que hagan presencia los elementos señalados por la jurisprudencia, a saber i) el daño antijurídico, ii) la imputación del daño a los demandados y, iii) el nexo de causalidad**, teniendo en cuenta que se refiere a las irregularidades que provoca la prestación de un mal servicio, en los siguientes términos:

*“La falla del servicio o la falta en la prestación del mismo se configura por retardo, por irregularidad, por ineficiencia, por omisión o por ausencia del mismo. El retardo se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía, en prestar el servicio; la irregularidad, por su parte, se configura cuando se presta el servicio en forma diferente a como es lo esperado o lo normal, contrariando las normas, reglamentos u órdenes que lo regulan; y la ineficiencia se configura cuando la Administración presta el servicio pero no con diligencia y eficacia, como es su deber legal. Y obviamente se da la omisión o ausencia del mismo cuando la Administración, teniendo el deber legal de prestar ese servicio, no actúa, no lo presta y queda desamparada la ciudadanía”<sup>26</sup>. Negrilla del Despacho.*

Así las cosas, deben estudiarse los elementos anteriormente citados, a fin de determinar si le asiste o no responsabilidad al Municipio de Nuevo Colón por los daños reclamados y consistentes en la mora en la entrega de la solución de la vivienda de interés social a favor de la accionante, teniendo como soporte el extenso material probatorio allegado y recaudado, al igual que lo pretendido de manera puntual, como sigue:

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA - SUBSECCIÓN A, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil once (2011),

Radicación No.: 660012331000199800496 01

- **Del daño antijurídico**

La existencia del daño antijurídico es el primer elemento que debe acreditarse para que pueda predicarse la responsabilidad, así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 90 Superior al que antes se hizo referencia, el Estado debe responder por todo daño antijurídico que le sea imputable, causado por la acción u omisión de las autoridades públicas, de manera que lo exigido en la norma no es solo la existencia de un daño, entendido éste como un menoscabo, afectación o lesión de un bien, sino que además se requiere que éste sea antijurídico, es decir, aquel que no se tiene la obligación de padecer y que es contrario a derecho, que vulnera el ordenamiento jurídico y con ello lesiona los bienes e intereses jurídicamente protegidos<sup>27</sup>.

Sobre el daño antijurídico ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996:

*“El daño antijurídico no tiene una definición constitucional expresa, por lo cual es un concepto constitucional parcialmente indeterminado, cuyos alcances pueden ser desarrollados, dentro de ciertos límites, por el Legislador. Sin embargo una interpretación sistemática de la Carta y de los antecedentes de la norma permiten determinar los elementos centrales de este concepto.*

*La doctrina española ha definido entonces el daño antijurídico no como aquel que es producto de una actividad ilícita del Estado sino como el perjuicio que es provocado a una persona que no tiene el deber jurídico de soportarlo.*

*Esta concepción de daño antijurídico ha sido admitida por la jurisprudencia del Consejo de Estado en nuestro país. Así, en múltiples oportunidades ese tribunal ha definido el daño antijurídico como “la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar”, por lo cual “se ha desplazado la antijuricidad de la causa del daño al daño mismo”. Por consiguiente, concluye esa Corporación, “el daño antijurídico puede ser el efecto de una causa ilícita, pero también de una causa lícita. Esta doble causa corresponde, en principio, a los regímenes de responsabilidad subjetiva y objetiva”<sup>28</sup>.*

*Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”.*

*...Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo”.*

Todo esto permite entrever que en realidad, la hoy accionante tuvo que soportar una carga que no

<sup>27</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION TERCERA - SUBSECCION C - Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ - Bogotá, D.C., trece (13) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02755-01(32422) Actor: JOSE RAMIRO GERENA VILLAMIL Y OTROS - Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD Y OTROS

629



debía por la mora en la entrega de su solución de vivienda, pero también es cierto que dicha mora debe ser injustificada y al respecto se tiene que en efecto el proyecto de **vivienda de interés social presentado bajo postulación colectiva denominado "POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON"**, fue declarado elegible a través del Certificado N° EFM.2003-0281 **fechado del 23 de diciembre de 2003 con validez hasta el 22 de junio de 2005, expedido por la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. - FINDETER**, (fl. 16), certificado que fue aclarado el **20 de agosto de 2004** y con vigencia hasta el 10 de septiembre de 2005, en el sentido de indicar que el valor total del proyecto era de \$565.043.700, 54 soluciones de vivienda, monto de subsidio familiar de vivienda \$405.972.000, **vivienda tipo 1**, valor máximo por unidad \$12.395.800. (fl. 17)

Posteriormente, por medio de la Resolución N° 104 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fechada del 22 de julio de 2005, se asignan 48 subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a los recursos de bolsa del concurso esfuerzo territorial**, recayendo 25 al proyecto "Por el progreso de nuevo Colón", con un subsidio de **\$7.518.000 para cada una de dichas viviendas**, encontrándose como beneficiaria la accionante. (fls. 34-37), **fecha desde la cual se contaba con seis (06) meses calendario para la vigencia del subsidio, contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación**; aun cuando la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional podría ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, situación ésta que no se acreditó pero que se infiere comoquiera que finalmente el subsidio se concretó y existe evidencia que el Alcalde Municipal mediante Oficio del **25 de marzo de 2008**, en el que solicitó la ampliación de la vigencia de unos subsidios familiares de vivienda. (fls. 138-139).

Corolario, no hay que olvidar que para que el daño antijurídico pueda ser indemnizado debe ser cierto, personal y estar plenamente probado; en el caso en concreto, de acuerdo con las pretensiones y los hechos de la demanda, la actora lo hace consistir en la mora en la entrega de la solución de vivienda a su favor, lo que en su sentir le implicó adquirir deudas personales y ello le da derecho a que se le reconozcan los perjuicios causados.

- **La imputación del daño**

Esta es achacable al Municipio de Nuevo Colón por falla del servicio en la modalidad subjetiva, por defectuoso funcionamiento de la Administración dada la mora injustificada en la ejecución del proyecto de vivienda de interés social presentado bajo postulación colectiva denominado "POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON" y en la entrega de la solución a favor de la accionante. No obstante, se destaca que aun cuando a través de la Resolución N° 104 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, **fechada del 22 de julio de 2005**, se asignaron 48 subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a los recursos de bolsa del concurso esfuerzo territorial, aquella tan sólo le fue adjudicada el 25 de abril de 2012, como se verifica a folios 406 a 408 y se protocolizó mediante la Escritura pública N° 444 del **14 de julio de 2014**, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Ramiriquí por el Alcalde Municipal de Nuevo Colón a favor de la demandante (fls. 409-423), por lo que necesariamente se evidencia la presencia de una carga injustificada que no debió soportar la accionante, quien al momento de habersele comunicado la asignación del subsidio por parte de la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (fl. 38), tenía cuatro hijos menores de edad, siendo ellos: **ANDREA LORENA, LUIS CARLOS, JULIAN EDUARDO y LUISA MARIA**

RODRIGUEZ ORJUELA, pero al momento de constituirse el patrimonio de familia registrado relacionado en la Escritura 444 del 14 de julio de 2014 (fl. 410 reverso), la única beneficiaria de dicho patrimonio por ser menor de edad, era su hija **LUISA MARIA RODRIGUEZ ORJUELA**, quien en el momento de protocolizar dicho acto contaba con once (11) años de edad (fl. 412), lo que prueba que en efecto su familia tuvo que ver como pasaban los años y su solución de vivienda no se concretaba y que por el contrario tenían que seguir en arriendo o posando en la casa de su hija mayor cuando ella se vio obligada a desplazarse a la ciudad de Bogotá, postergando por más de nueve años (desde la fecha de otorgamiento del subsidio, hasta la fecha de escrituración), la ilusión de contar con un patrimonio propio que le permitiera dejar de sufragar gastos en otros espacios, gastos que bien podía haber destinado al sostenimiento de su hogar de otra manera, lo que no puede pasar por alto el Despacho pues es evidente que el daño se causó y que éste no es sólo imputable al MUNICIPIO DE NUEVO COLON sino también a la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE como integrante de la UNION TEMPORAL tantas veces mencionada, quien además de estar autorizada como representante legal para retirar los ahorros programados, no cumplió con las obligaciones que le atañían, situación que evidenció el descuido de la entidad territorial que desatendió sus deberes de exigir dicho cumplimiento, así como las que a esta misma le correspondían como integrante de dicha UNION TEMPORAL, y fue a partir de allí que las esperanzas de esta familia en particular se vieron suspendidas, mientras logró concretarse lo que por mucho tiempo buscaron como lo era contar con un techo propio ya que si bien el lote que la accionante compró lo adquirió en 2003, el mismo no fue habitable sino hasta que en él se levantó la construcción y sólo podía ser considerado como suya a partir de la legalización del subsidio, situación que se dio sólo con la escrituración en el año 2014.

- ***El nexa causal***

Es otro de los elementos de responsabilidad del Estado particularmente por falla en el servicio. Al respecto el Despacho hace énfasis en que no obstante, haberse adelantado por parte del representante legal del Municipio algunos trámites conducentes a concretar la terminación del proyecto tantas veces aludido, dentro de las cuales se destacan el trámite de créditos, las gestiones frente al Ministerio del Ramo y la Aseguradora; **el tiempo transcurrido entre la Resolución N° 104 del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, fechada del 22 de julio de 2005, por la cual se asignan 48 subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a los recursos de bolsa del concurso esfuerzo territorial; la liquidación del contrato para la terminación del mismo (25 de abril de 2012) y la escrituración (14 de julio de 2014), fue muy amplio**, lo que en parte ocasionó que la accionante prácticamente abandonara dicha asignación a partir de su retiro a la ciudad de Bogotá y es por ello que se evidencia la existencia del nexa directo e indiscutible entre la causa y la consecuencia del actuar de la administración a través de sus funcionarios ello en atención a que la entidad demandada, teniendo la oportunidad de intervenir de manera acertada y cumplir con sus obligaciones, consintió un mal funcionamiento, que no sólo se ve reflejado en el Municipio de Nuevo Colón sino en la otra integrante de la Unión Temporal MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, **por lo que deberán responder de manera solidaria frente a las eventuales condenas, subrayando que salta a la vista que se trató de una dilación injustificada la referida a la entrega del subsidio de vivienda familiar asignado a la accionante LUZ MADELEINE ORJUELA, dilación en principio achacable a la falta de gestión oportuna sobre el proyecto de vivienda de interés social presentado bajo postulación colectiva denominado "POR EL PROGRESO DE NUEVO COLON"**, con modalidad de construcción en sitio propio disperso para



630

postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda, presentado por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, en su calidad de representante legal de la UNION TEMPORAL MUNICIPIO DE NUEVO COLON y MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, identificada con NIT N° 820004916-4, constando de 54 soluciones de vivienda, lo que sin asomo de duda ocasionó perjuicios que deben ser liquidados en esta instancia ya que como resultó probado dicha mora trajo como consecuencia la afectación en el plano moral de la reclamante quien como se evidencia no sólo de los testimonios recolectados sino del mismo interrogatorio de parte, sufrió más allá del plano material ya que su entorno no sólo familiar sino social se vió alterado dado que tuvo que endeudarse, no pudo seguir pagando arriendo, y finalmente debió retirarse a otra ciudad, situación que le implicó todo un cambio en el modo de vida, que es inaceptable.

En términos sencillos, se ofrece una solución de vivienda tipo para ser entregada en un plazo de seis (06) meses y transcurrieron diez (10) años para que se concretara tal suceso, lo que habla por sí mismo del nexo causal entre el hecho y el daño, lo que indudablemente afectó material y moralmente a la reclamante, tenían un sueño y este se postergó por todo ese tiempo.

## 5. INDEMNIZACION DE PERJUICIOS

Sobre este punto en particular, el Despacho se pronunciará uno a uno como se pide en las pretensiones, así:

### 5.1. Por Concepto de Perjuicio Material

El perjuicio material puede surgir a título de daño emergente o lucro cesante, los cuales para efectos de ser reconocidos por la sentencia, deben ser acreditados por el accionante.

Sin embargo, observa el Juzgado que en el escrito introductorio, se estableció monto en relación a los perjuicios materiales, por la suma de TREINTA MILLONES DE PESOS M/CTE (\$30.000.000), "por entre otros, los conceptos de:

- *Compra de lote.*
- *Pago de intereses compra de lote.*
- *Depósito de ahorro programado retirado por la administración y nunca ejecutado o invertido.*
- *Gastos de viaje en la coadyuvancia de gestión del proyecto a ciudades de Bogotá y Tunja.*
- *Tiempo dedicado al proyecto, para lo cual dejó de realizar sus actividades laborales y familiares para dedicárselo a extensas y fallidas reuniones y,*
- *Pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda para sí y su familia, por aparecer reportada en dicho proyecto fracasado de subsidio de vivienda, por causa imputable a la administración municipal, entre otros."*

Respecto a la compra del lote, el Despacho considera que se trataba de un requisito para los postulantes contar con un predio urbano, de ello dan cuenta los testimonios y el mismo interrogatorio de parte, no es de recibo que se pretenda condenar a la entidad demandada por la suma que pudo haber tenido que pagar la accionante para adquirirlo ya que se constituía en un requisito indispensable



para poder optar por la solución de vivienda, más cuando finalmente se edificó en ella y se legalizó el subsidio al otorgarse a su favor la escritura pública N° 444 del 14 de julio de 2014, lo mismo debe decirse de los intereses que reclama por la compra del lote, resultando improcedente solicitar su reconocimiento, independientemente que a la fecha aún se adeude suma alguna por dicho concepto.

Por su parte, el depósito de ahorro programado está definido como un aporte familiar, en efecto se acreditó que la accionante lo depositó en la cuenta señalada para tal fin y que autorizó su movilización, siendo retirado por la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE como representante de la UNION TEMPORAL. De otro lado, en la escritura pública N° 444 del 14 de julio de 2014 (fl. 410), en su numeral SEXTO, se hace referencia a: **"VALOR DE LA CONSTRUCCION Y FORMA DE PAGO: Que el valor de la construcción es por el valor (sic) de QUINCE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$15.564.819.00), cancelados de la siguiente manera: a) la suma de UN MILLON VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$1.029.837,00) de recursos propios aportados por el beneficiario y propietario de la construcción; b) La suma de SIETE MILLONES QUINIENTOS DIECIOCHO MIL PESOS (\$7.518.000,00) correspondiente al subsidio familiar de vivienda otorgado por el "FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA"; mediante las resoluciones de adjudicación de subsidios N° 010 del dieciséis (16) de julio de dos mil cuatro (2004), resolución 819 de dos mil cuatro (2004), ciento cuatro (104) del veintidós (22) de julio de dos mil cinco (2005) y ciento treinta y tres 133 de dos mil cinco (2005); bajo la modalidad de cobro anticipado. c) la suma de CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$462.963), correspondiente al subsidio familiar de vivienda otorgado por el Municipio de Nuevo Colón al beneficiario, y d) La suma de SEIS MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL DIECINUEVE PESOS (\$6.554.019) correspondiente al subsidio asignado según Resolución Número ciento treinta y ocho (138) de veintiocho (28) de julio de dos mil once (2011) de la Alcaldía de Nuevo Colón, por la cual se asignan subsidios complementarios."** así pues, se estima que conforme a este documento, el valor reclamado fue incluido en el valor de la construcción, pero lo que no resulta admisible es que desde la fecha en que se autorizó su movilización (24 de agosto de 2004, fl. 27), el retiro efectivo (dado en el trimestre de abril a junio de 2005, fl. 26), el acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda, firmado por la accionante (25 de abril de 2012, fl. 404) les asistiera derecho a disponer de dicho ahorro programado por todo ese tiempo, razón por la cual el Despacho ordenará el reconocimiento de intereses sobre la suma de UN MILLON CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.040.000,00), desde el 01 de abril del año dos mil cinco (2005) (fecha presunta de retiro de dicha cifra), hasta el veinticuatro (24) de abril del año dos mil doce (2012) (fecha del acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda por parte de la accionante), suma que estará solidariamente a cargo del MUNICIPIO DE NUEVO COLON y de la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE.

En este sentido, y teniendo en cuenta que no se estipularon intereses en la medida que no se trató de un contrato de mutuo, para el caso examinado, resulta procedente la aplicación del interés legal previsto en el artículo 1617 del CC, esto es en un porcentaje del 6% anual, es decir 0,5% mensual sobre la suma de \$1.040.000 y de la siguiente manera:

631



DESDE	HASTA	CAPITAL	% INTERES	V/R INTERES
01/04/2005	31/12/2005	\$1.040.000	4.5%	\$46.800
01/01/2006	31/12/2006	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2007	31/12/2007	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2008	31/12/2008	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2009	31/12/2009	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2010	31/12/2010	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2011	31/12/2011	\$1.040.000	6%	\$62.400
01/01/2012	31/03/2012	\$1.040.000	1.5%	\$15.600
01/04/2012	24/04/2012	\$1.040.000	0.4%	\$4.160
<b>TOTAL INTERES</b>				<b>\$440.960</b>

Finalmente, en relación con los gastos de viaje y el tiempo dedicado al proyecto, se considera que tampoco es procedente su reconocimiento, en la medida que lo mismo no se acreditó fehacientemente para poder establecer a qué suma podía haber correspondido y en calidad de qué actuaba la accionante cuando emprendía los viajes y dedicaba el tiempo que reclama. Y, finalmente en lo atinente a los perjuicios consistentes en la pérdida de la opción de acceder a un subsidio de vivienda vemos que ello en la actualidad no aplica comoquiera que en últimas el mismo se otorgó y se legalizó como quedó expuesto en precedencia, por lo que en suma no hay lugar a reconocer los perjuicios materiales reclamados.

## 5.2 Por Concepto de Perjuicios Morales

El daño moral solicitado es estimado en la suma de quinientos (500) gramos de oro fino, según su precio internacional certificado por el Banco de la República, a la fecha de ejecutoria de la sentencia, con el argumento que han sido sufridos por la accionante como consecuencia de las acciones, omisiones y operaciones administrativas mencionadas, al ser involucrada en el proyecto de vivienda "VIS por el Progreso de Nuevo Colón", el que nunca se realizó después de más de 7 años.

Al respecto, debe traerse a colación lo que ha dicho la jurisprudencia frente al daño moral, en los siguientes términos:

*"(...) Cuando se hace referencia al daño moral, se alude al generado en "el plano psíquico interno del individuo, reflejado en los dolores o padecimientos sufridos a consecuencia de la lesión a un bien". Este daño tiene existencia autónoma y se configura una vez satisfechos los criterios generales del daño: que sea particular, determinado o determinable, cierto, no eventual y que tenga relación con un bien jurídicamente tutelado. El daño moral producto de lesiones puede configurarse tanto en la persona que sufre la lesión, a la que se conoce como víctima directa, como también en sus parientes o personas cercanas, víctimas indirectas. (...)*

*Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como 'onus probandi, incumbit actor' y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo 'reus, in excipiendo, fit actor'. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175*

***C.P.C. Cuando se pretende el reconocimiento de perjuicios morales, la parte demandante tiene así el deber mínimo de probar su existencia.(...)***

No obstante lo anterior, se debe resaltar que la jurisprudencia en torno al tema ha evolucionado en el sentido de indicar que el daño moral aun cuando debe entenderse como el dolor y tristeza que un hecho perjudicial ocasiona a quien lo sufre, es predicable también cuando dicho sufrimiento se provoca por daño o pérdida de cosas, teniendo en cuenta que el dinero por concepto de ahorro programado que en principio la demandante estimó perdido, es un bien fungible, que ante la inminencia de su no destinación, se afectó moralmente como dan cuenta las pruebas obrantes en el plenario y que además este padecimiento se extendió a la no entrega real y material de su vivienda tipo 1 en el término previsto para tal fin, necesariamente conlleva a ordenar su reconocimiento, situación que fuera analizada en un caso de similares contornos mediante providencia emanada del Consejo de Estado del 11 de noviembre de 2009, expediente 17119.

Posteriormente, este aspecto reparador fue ampliamente referenciado por la citada Corporación al estudiar una demanda en contra del Municipio de Medellín, expediente 21269 de 2012, precisando que en lo relacionado con el pago de perjuicios en casos como el debatido en instancia, inicialmente no se aceptaba dicho reconocimiento, sin embargo, el tema fue decantado hasta concluir que es posible indemnizar todo perjuicio moral, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales, entre ellos la de un inmueble, siempre que se acredite tal evento y la magnitud del mismo, por lo que se reitera que en caso *sub examine* existió un perjuicio moral derivado de la no entrega oportuna de la vivienda tipo 1 a favor de la accionante dentro del término inicialmente esperado, significándole un desasosiego e incertidumbre respecto a si la iba a recibir o no, situación que se concretó muchos años después de habersele asignado el subsidio para tal fin, escenario que se tornó injusto e injustificado y es por ello que resulta pertinente indemnizar dicho perjuicio moral, incluido dentro de las modalidades inmatrimoniales contenidos en la sentencia de unificación jurisprudencial del 28 de agosto de 2014, Exp.31172.

Finalmente, resulta propicio señalar que en torno al perjuicio moral como el reclamado, se ha puntualizado que *“El concepto se encuentra compuesto por el dolor, la aflicción y en general los sentimientos de desesperación, congoja, desasosiego, temor, zozobra, etc., que invaden a la víctima directa o indirecta de un daño antijurídico, individual o colectivo”*, así pues, para el Despacho es nítido que con el actuar de la administración, representando en este caso en el MUNICIPIO DE NUEVO COLON y la señora MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE, se ocasionó esa aflicción, desesperación, congoja y desasosiego en la señora LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO y de ello da cuenta la testimonial recaudada cuando refiere que se veía muy preocupada, muy afligida y desesperada, así mismo la mera revisión de la diligencia de interrogatorio de parte permite afirmar que todo el proceso que tuvo que soportar desde la asignación del subsidio hasta la escrituración de la vivienda, causó en ella una gran afectación y es por ello que debe acudirse por resultar pertinente en el caso de autos, a lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia, cuando ultima:

*“(...) 3.1 El daño moral comporta el menoscabo a la dimensión afectiva, los sentimientos, el amor en la familia, la parte social, los atentados contra el honor, la reputación, las consideraciones sociales; por lo mismo, no puede establecerse a partir de métodos matemáticos como acontece con los perjuicios materiales. Varios criterios ha desarrollado la jurisprudencia para calcularlos:*

*«Dada la inasible naturaleza del daño no patrimonial, debe buscarse, “con ayuda del buen sentido (...) y con apoyo en hechos probados que den cuenta de las circunstancias personales*



032

de los damnificados reclamantes, una relativa satisfacción para estos últimos proporcionándoles de ordinario una suma de dinero que no deje incólume la agresión, pero que tampoco represente un lucro injustificado que acabe por desvirtuar la función institucional que prestaciones de ese linaje están llamadas a cumplir" (sentencia de 25 de noviembre de 1992. Exp. 3382); consideraciones éstas que aun cuando se expresaron con relación al daño moral, resultan perfectamente aplicables a toda clase de perjuicio extrapatrimonial, incluido el daño a la vida de relación.

A diferencia de la estimación de los perjuicios patrimoniales, para los que existen en la mayoría de las ocasiones datos objetivos que sirven de apoyo para su cuantificación, el perjuicio extrapatrimonial ha estado y seguirá estando confiado al discreto arbitrio de los funcionarios judiciales, lo que no "equivale a abrirle paso a antojadizas intuiciones pergeñadas a la carrera para sustentar condenas excesivas, sino que a dichos funcionarios les impone el deber de actuar con prudencia, evitando en primer lugar servirse de pautas apriorísticas...". (Resaltado fuera de texto)

No pueden, por tanto, fijarse o establecerse parámetros generales que en forma mecánica se apliquen a la valoración de tal clase de perjuicio, pues cada caso concreto ofrece particularidades que deberán ser apreciadas por el juez al momento de hacer la correspondiente tasación»<sup>28</sup>.

Igualmente, se ha diferenciado entre el daño moral subjetivo y el objetivado:

**"Hay en torno al daño moral dos géneros de perjuicios: los que emanan de él en forma concreta, determinada y determinable, que pudieran llamarse perjuicios morales objetivados; y otros que son indeterminados e indeterminables, insibles y abstractos, perjuicios morales no susceptibles de objetivación. (...)**

La injuria al sentimiento del amor filial o al del honor puede ocasionar perjuicios morales inestimables por su naturaleza, y perjuicios morales objetivados. El hijo de un hombre que muere en un accidente experimenta el dolor o la pena natural a la privación del afecto de su progenitor, pena subjetiva, síquica, no objetivable; pero además puede sufrir, como consecuencia de su estado aflictivo o depresivo, una merma o disminución en sus facultades o aptitudes para el trabajo que reduzcan su esfuerzo y afecten consecuentemente su patrimonio material. El comerciante que pierde su reputación sufre una pena síquica por la misma causa, daño inestimable pecuniariamente, y puede también recibir un daño moral que se manifiesta objetivamente en los menores rendimientos de su negocio, debidos a su inhibición para el trabajo, que lo hace menos productivo, y en la baja de sus entradas, porque la pérdida del crédito le trastorna el negocio.

" (...) El daño moral objetivado puede fácilmente repararse. Tal cosa ocurre con el perjuicio inferido a una persona en su patrimonio, por la pérdida de su crédito, causada por la difamación; dicho daño es tangible, estimable con relativa facilidad, concretable en cifras numéricas. Pero no puede decir lo propio del daño moral no objetivado'. (G.J. LVI, 672; LXXX, 657; CLIII, 142, entre otras).<sup>29</sup>

En lo que respecta al cálculo de los perjuicios de esta naturaleza opera el principio de arbitrio judicium, esto es, que el juez puede tasarlos teniendo en cuenta criterios como la experiencia, la calidad del reclamante y en general las particularidades de cada caso, con la claridad de que tales criterios aplican únicamente en tratándose del daño moral subjetivo. Así lo ha precisado la Sala de Casación Civil en el pronunciamiento que viene de citarse:

Con mayor precisión y distinguiendo los perjuicios morales de los materiales, la jurisprudencia ha dicho que si bien el fallador puede, para determinar la condena por perjuicios morales subjetivados, acudir al arbitrio judicium, tal criterio no puede extenderse y aplicarse a los perjuicios materiales y morales objetivados. (Resaltado fuera de texto)

Precisamente, la Corte en sentencia de 5 de marzo de 1993, sobre el punto que se viene analizando, afirmó lo siguiente: "Ahora bien, el arbitrio judicium que ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corporación, si bien se ha fundado en la potestad del Juzgador para decidir en equidad la condena por perjuicios morales, de un lado, no lo ha hecho por fuera de las normas positivas sino con fundamento en ellas (art. 2341 del C.C. y 80

<sup>28</sup> CSJ SC, 12 Sep. 2016, rad. 4792. Sentencia N. 064.

<sup>29</sup> *Ibid.*

*Ley 153 de 1887), y, de otro, sólo se ha aplicado a falta de norma legal expresa que precise la fijación cuantitativa. Es decir, se trata de una potestad especial que supone, de una parte, la prueba del daño moral, que, cuando proviene del daño material a la corporeidad humana, va ínsito en este último, y, de otra, la aplicación supletoria de las reglas directas de la equidad con fundamento en las características propias del daño, repercusiones intrínsecas, probabilidad de satisfacciones indirectas, etc. Pero ello no ocurre con el daño material, ni con el daño moral objetivado, que, precisamente por su exteriorización en la vida individual y social, no solamente es posible de apreciarse y establecerse por los medios legales, sino que también puede cuantificarse conforme con las reglas ordinarias. Luego, se repite, es absolutamente improcedente el arbitrio judicial para la determinación libre o limitada del resarcimiento del daño material y el daño moral objetivado. Porque se trata de un asunto que física y jurídicamente necesita de prueba y cuya carga corresponde al actor, sin que pueda el Juzgador sustraerse a ella, ni dejarla de aplicar". (Resultado propio)(...)"<sup>30</sup>*

Visto lo anterior, considera el Despacho procedente ordenar el reconocimiento de perjuicios morales reclamados por la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, pero no en la forma como fueron pedidos, esto es en suma de 500 gramos oro fino, dado que según lo precisado en sentencia del 6 de septiembre de 2001, se ha abandonado el criterio que consideraba procedente la aplicación analógica del artículo 106 del Código Penal de 1980, para establecer el valor de la condena por concepto de perjuicio moral, y ha considerado que la valoración del mismo debe ser hecha en salarios mínimos legales mensuales, razón por la que el perjuicio moral ocasionado a la accionante como consecuencia de la falla en el servicio concretada en la mora injustificada en la entrega efectiva del subsidio de vivienda familiar, así como la entrega de la casa tipo 1 a su favor, al haber transcurrido alrededor de diez (10) años desde su asignación, pergeñando el iter del sufrimiento, la preocupación, la congoja de no poder dar un humilde techo a sus hijos, que tuvieron tiempo de hacerse mayores, esperando una casa que nunca llegó y que no pudieron disfrutar, con ese dolor propio de las madres de la ilusión de un techo para su progenie; así entonces, no cabe duda en esta instancia de la estructuración de este dolor, dolor que no puede quedar impune ante la mirada omisiva y permisiva del Municipio parte de la UNION TEMPORAL, solidariamente responsable de lo ocurrido, por lo que el daño moral causado tal y como se señaló en líneas precedentes, se estima en **DIEZ (10) SMLMV**, a la fecha efectiva del pago y que estará solidariamente a cargo del MUNICIPIO DE NUEVO COLÓN y de la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**.

## 6. DEL RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

A folio 602 se observa poder conferido por el Alcalde Municipal de Nuevo Colón **HERIBERTO SUAREZ MUÑOZ**, dignidad que se acredita mediante copia de la escritura pública, acta de posesión vista a folios 436 y 437, al abogado **JONATHAN CAMILO GONZALEZ SANCHEZ** para que represente los intereses de la entidad, por lo que resulta procedente reconocerle personería en las diligencias.

<sup>30</sup> **FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO**, Magistrado Ponente, **SP6029-2017**, Radicación: 36784, Bogotá, D. C., tres (03) de mayo de dos mil diecisiete (2017).



## 7. CONCLUSIÓN

Recapitulando, el despacho dirá que en el caso bajo estudio la **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, queda exonerado de responsabilidad, conforme se afirmó al resolver sobre las excepciones propuestas, declarando la prosperidad de la excepción propuesta y denominada **FALTA DE LEGITIMIDAD EN LA CAUSA POR PASIVA** a su favor; así mismo, declarará infundadas las excepciones de **INEXISTENCIA DEL DAÑO SUSCEPTIBLE DE INDEMNIZAR FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA** y **FALTA DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE LA ACTUACION DE LA DEMANDADA Y DAÑOS RECLAMADOS** y, **HECHO SUPERADO**, propuestas por el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**.

Aunado a lo anterior quedó demostrado el daño antijurídico, constituyéndose **FALLA EN EL SERVICIO** por ineficiencia o defectuoso funcionamiento de la Administración, por lo que se declarará responsabilidad administrativa, patrimonial, extracontractual y solidaria en cabeza del **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y de la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, ordenándose el reconocimiento de perjuicios materiales por concepto de intereses sobre la suma de **UN MILLON CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.040.000,00)**, desde el 01 de abril del año dos mil cinco (2005) (fecha presunta de retiro de dicha cifra), hasta el veinticuatro (24) de abril del año dos mil doce (2012) (fecha del acta de entrega y recibo a satisfacción de la vivienda por parte de la accionante), los cuales ascienden a **CUATROCIENTOS CUARENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$440.960,00)** y morales por valor de **DIEZ (10) SMLMV**, al momento de ejecutoria de la sentencia, sumas que estarán solidariamente a cargo del **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y de la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, por cuanto se genera una responsabilidad de los dos en la misma proporción lo que equivale al 50% del total de la condena, no obstante para no hacer nugatoria dicha condena será pagada en su totalidad por el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**, **quien deberá** repetir en contra de la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, en la proporción que a esta le corresponde.

### • COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO:

Atendiendo lo contemplado en los artículos 188 del C.P.A.C.A, y 365 num. 1 y 8 del C.G.P., el despacho considera que en el presente asunto, se accede parcialmente a las pretensiones de la parte demandante, luego el despacho impone no condenar en costas a la parte demandada.

Teniendo en cuenta lo señalado en el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 05 de Agosto de 2016, se fija como Agencias en Derecho la suma de **TRESCIENTOS TREINTA MIL PESOS M/CTE (\$330.000,00)**, atendiendo a las sumas efectivamente ordenadas.

## III. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.** - DECLARAR probada la excepción denominada **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA**, propuesta por la **NACION - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO-** DECLARAR infundadas las excepciones de **INEXISTENCIA DEL DAÑO SUSCEPTIBLE DE INDEMNIZAR FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA y FALTA DE LITIS CONSORCIO NECESARIO, INEXISTENCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE LA ACTUACION DE LA DEMANDADA Y DAÑOS RECLAMADOS y, HECHO SUPERADO**, propuestas por el **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO.** - DECLARASE, administrativa, patrimonial, extracontractual y solidariamente responsables al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, por la falla en el servicio, consistente en la mora injustificada en la entrega de la solución de vivienda de interés social a favor de la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa.

**CUARTO.** - Como consecuencia de la declaración anterior **CONDENASE** solidariamente al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y a la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, a pagar por concepto de perjuicio material a favor de la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, el valor de los intereses sobre la suma de **UN MILLON CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$1.040.000,00)**, desde el 01 de abril del año dos mil cinco (2005), hasta el veinticuatro (24) de abril del año dos mil doce (2012), que ascienden a **CUATROCIENTOS CUARENTA MIL NOVECIENTOS SESENTA PESOS M/CTE (\$440.960,00)**, como se indicó en la parte motiva de la decisión.

**QUINTO.** - Como consecuencia de la declaración anterior **CONDENASE** solidariamente al **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** y a la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, a pagar por concepto de perjuicio moral a favor de la señora **LUZ MADELEINE ORJUELA SARMIENTO**, el valor de **DIEZ (10) SMLMV**, al momento de ejecutoria de la sentencia, conforme lo señalado en la motivación de la sentencia.

**SEXTO.** El **MUNICIPIO DE NUEVO COLON**, deberá dar cumplimiento a la presente sentencia dentro del término previsto en el artículo 192 del C.P.A.C.A.

**SEPTIMO.** El **MUNICIPIO DE NUEVO COLON** deberá repetir en contra de la señora **MARIA ANTONIA DURAN ESCALANTE**, en relación con las sumas reconocidas y pagadas en la proporción que a ella le corresponde, como quedó expuesto en la motivación de esta decisión.

**OCTAVO.** Sin condena en costas en esta instancia.

**NOVENO.** FIJAR como agencias en derecho la suma de **TRESCIENTOS TREINTA MIL PESOS M/CTE (\$330.000,00)**.

**DECIMO.** NIEGANSE las demás pretensiones de la demanda.



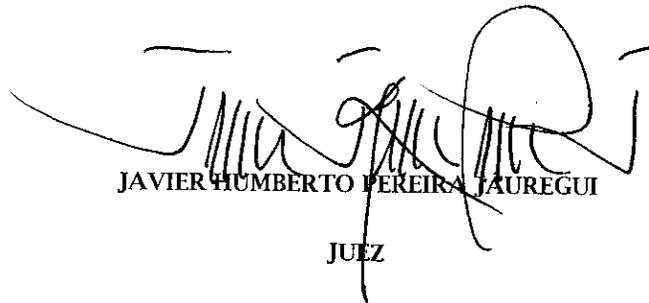
ONCE. ORDENAR que por Secretaría se haga devolución del expediente proveniente de la FISCALIA 17 SECCIONAL DE TUNJA, una vez en firme la presente decisión.

DOCE. Reconocer personería al abogado JONATHAN CAMILO GONZALEZ SANCHEZ, como apoderado del Municipio de Nuevo Colón, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 602 del plenario.

TRECE. Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 203 del C.C.A.

CATORCE. - En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias pertinentes. Si existen excedentes de gastos procesales devuélvase al interesado, sin necesidad de auto que así lo ordene.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



JAVIER HUMBERTO PEREIRA JAUREGUI  
JUEZ