

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE GIRARDOT

Girardot, primero (1°) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

AUTO: 1932
RADICACIÓN: 25307-33-31-001-2008-00051-00
MEDIO DE CONTROL: INCIDENTE DE DESACATO - ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: CLÍMACO PINILLA POVEDA Y OTROS
DEMANDADO: (I) NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO¹, (II) PATRIMONIO AUTÓNOMO PAR INURBE EN LIQUIDACIÓN, (III) FONDO NACIONAL DE VIVIENDA 'FONVIVIENDA' Y (IV) MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver el trámite² de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1. LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL.

Mediante sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección C en Descongestión) el 27 de marzo de 2014 en el asunto de la referencia, al paso de revocar el fallo de primera instancia emitido el 29 de octubre de 2013 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot, el Juez Plural ordenó:

«SEGUNDO.- En su lugar, DECLÁRESE vulnerado, por el Patrimonio Autónomo PAR INURBE, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA y el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, el derecho (sic) colectivos a la moralidad administrativa (literal b) artículo 4 de la Ley 472 de 1998), en conexión con el derecho de vivienda de la comunidad de Fusagasugá y los principios de la administración pública, en los términos de la parte motiva de este proveído.

TERCERO.- ORDÉNESE al Patrimonio Autónomo PAR INURBE, al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA y al Municipio de Fusagasugá, dentro del marco de sus competencias y con apego a los procedimientos y trámites dispuestos en la constitución y la ley, priorizar un programa de vivienda de interés social cuyo beneficiario sea la comunidad vulnerable del Municipio de Fusagasugá, por ello dentro de los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de ese fallo, deberán presentar un plan de acción conjunto dentro del marco de sus competencias, con indicadores de gestión, medibles y cuantificables, que permitan hacer seguimiento al propósito perseguido, cual es la materialización de un proyecto de vivienda de interés social, en el Municipio de Fusagasugá.

¹ Creado mediante la Ley 1444 de 2011 (art. 14), antes MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL.

² Actuación digitalizada el día 31 de octubre de 2023. Ver PDF 037.

CUARTO.- INTÉGRESE un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia que estará compuesto por el actor popular, el Ministerio Público y la Juez de Primera instancia ante el que el Patrimonio Autónomo PAR INURBE, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, el Municipio de Fusagasugá, presentarán un informe trimestral de ejecución del plan de acción, referido en el numeral anterior.

QUINTO.- Niega el incentivo de conformidad con la Ley 1425 de 2010.

SEXTO.- COMPÚSENSE copias a la Contraloría General de la República a efectos que, dentro de su competencia, determine si existe o no una irregularidad fiscal en la fijación del precio en la venta del predio ubicado en la Carrera 8ª No. 10-36 del Municipio de Fusagasugá, protocolizada en Escritura Pública No. 714 de 2 de abril de 2009, con anotación 8 en el certificado de libertad y tradición de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, dineros que entraron a formar parte del patrimonio de una entidad de carácter nacional; y si, de la afrenta a la moralidad administrativa del Patrimonio Autónomo PAR - INURBE y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, deviene una responsabilidad de carácter fiscal.

SÉPTIMO.- Manténgase el expediente en Secretaría por el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de este proveído para los efectos del procedimiento de revisión especial y eventual de que trata el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

OCTAVO.- Por Secretaría REMÍTASE copia integral de esta providencia a la Defensoría del Pueblo, para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

NOVENO.- PUBLÍQUESE la parte resolutive de esta sentencia en un diario de amplia circulación nacional a costa del Municipio DE (sic) Fusagasugá.

DÉCIMO.- Cumplida la orden anterior y ejecutoriada esta decisión, previas las constancias de rigor, por Secretaría DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen.» /PDF 002 pp. 35-36. Mayúsculas y negrillas son del texto. Subrayas y negrillas del ordinal tercero son del Juzgado/.

2.2. INCIDENTE DE DESACATO.

El accionante promovió trámite incidental, por desacato al fallo que antecede /PDF 004/, afirmando que las entidades obligadas a su cabal cumplimiento no habían realizado acción alguna sobre el particular. Ante ello, el Despacho dispuso que, por Secretaría, se oficiara al PAR INURBE, a FONVIVIENDA y al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ para que se sirvieran allegar material documental asociado con la concreción de la sentencia constitucional /PDF 006/.

Se dio apertura al trámite incidental por el Despacho en contra del Director de FONVIVIENDA, del Representante legal del PAR INURBE y del Alcalde del MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /PDF 012/, surtiéndose la notificación de ese proveído en debida forma /PDF 013, 015, 017, 018 y 019/.

Luego mediante auto /PDF 028/, se ofició por Secretaría al MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO que se sirviera informar sobre el estado del proceso, en tanto subrogó al PAR INURBE EN LIQUIDACIÓN, entidad ya extinta.

2.3. LOS INFORMES.

2.3.1. MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ.

Actuando en un primer momento³ por intermedio del Director de Asuntos Jurídicos y Contratación, expuso el ente territorial que ha procurado concertar reuniones con el MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIEND y el PAR INURBE; sin embargo, afirma, no ha sido posible *“toda vez que ninguna de las entidades anteriormente mencionadas ha dado respuesta positiva a las solicitudes elevadas, razón por la cual ha sido imposible agendar una reunión para aunar esfuerzos y coordinar actividades de manera conjunta”*.

Relata el ente territorial que en aras de brindar solución de vivienda a la población vulnerable del municipio, adelantó dos proyectos de gran impacto social: **(i)** el programa de vivienda de interés prioritario adelantado por municipio con el Ministerio de Vivienda, para atender quinientas familias vulnerables, programa del cual fueron asignadas cuatrocientas cincuenta y una unidades de vivienda, y el cual se estaba llevando a cabo conforme a los aportes económicos provenientes de la cartera ministerial y del mismo municipio; **(ii)** el convenio de cooperación celebrado con la Caja de Compensación Familiar ‘Colsubsidio’ para desarrollar un plan de vivienda de interés social, un plan de vivienda de interés prioritario y los estudios y diseños para el desarrollo de la tercera fase dentro del plan de vivienda de interés prioritario, para lo cual se procura gestionar la consecución de recursos para llevar a cabo las obras.

Enfatiza que el municipio *“carece de áreas urbanas para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y/o prioritaria en su perímetro urbano actual y las limitadas áreas urbanas que existen tienen costos muy elevados para su adquisición, por ello busca optimizar los predios existentes a través del desarrollo de proyectos mediante alianzas público-privadas (sic)”*.

Ulteriormente⁴, la misma autoridad del ente territorial reiteró que a una reunión convocada no se contó con el INURBE EN LIQUIDACIÓN, acotando a renglón seguido que a la sazón se adelantaba por el municipio el plan de desarrollo municipal, en aras de definir las acciones en las que participa también el Concejo Municipal, así como la necesidad de lograr el apalancamiento de recursos una vez aprobado el plan y viabilizado el plan de vivienda.

Complementa señalando que *“al advertirse que no es fácil determinar los alcances del fallo se ha dispuesto para que el mismo sea tangible, cuantificable y por ende susceptible de planificación como lo exige el fallo ante la coyuntura generada por una parte al salir el bien donde debía realizarse el proyecto del patrimonio por la decisión unilateral del INURBE y de otra por la imposibilidad que incluso de estar el terreno aún en manos del Estado de desarrollar proyecto de vivienda de interés social por las limitantes que el POT vigente y en especial el plan parcial del centro imponen”*, se decidió que:

- (i) Por la Oficina de Planeación Municipal, en un plazo determinado, se determinara la posibilidad real que tenía el inmueble -con fundamento en la ficha catastral y *“que tuviera la destinación alegada por el accionante y reconocida por el Honorable Tribunal de Cundinamarca”*- para la época en que se generó la obligación, según normativa urbana de la época. Lo anterior, con miras a delimitar las viviendas que debían erigirse y así destinar dentro del proyecto de vivienda que a la sazón se adelantaba, el número de viviendas necesario para cumplir el fallo, en función también del área del inmueble y las normas de planeación y urbanismo vigentes;

³ PDF 009.

⁴ PDF 016.

- (ii) Por la Oficina de Vivienda, en un plazo específico, realizar un inventario histórico de proyectos de vivienda desde la década de los 70's en el municipio y encauzado a la población vulnerable;
- (iii) En tanto el avalúo catastral del inmueble que había sido destinado para atender el programa de vivienda de población vulnerable ascendía para la época a la suma de \$576.344.000 *“y el mismo fue sacado del patrimonio del INURBE”*, pide se requiera al Inurbe en liquidación que restituya el inmueble o su valor, para apalancar el proyecto a ejecutar, aunque acota, el ente territorial ha iniciado acciones para recuperar ese valor;
- (iv) El Comité de verificación se reuniría de nuevo para elaborar el plan de acción requerido.

Con lo anterior, estima el ente territorial que no ha desatendido la orden constitucional, dado que *“existe (sic) diversas variables que han hecho imposible a la fecha el cumplimiento puntual del fallo, pese a haberse realizado diversos programas de vivienda”*, por lo cual pide no se imponga sanción alguna.

Después, actuando por intermedio de apoderada judicial⁵, el municipio enfatizó en el hecho de que *“ha sido imposible materializar un proyecto de vivienda conjunto con los otros entes demandados”*. Ante ello, rememora la celebración con Colsubsidio de un convenio con miras a aunar esfuerzos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros para la gestión de un proyecto de vivienda de interés social y prioritario en el inmueble intitulado ‘El Alcázar 2’, con folio de matrícula inmobiliaria 157-123132, de propiedad del municipio, acuerdo que tuvo dos modificaciones en función de la trazabilidad de los acuerdos municipales (Nos. 098/14, 119/15, 004/16, 004/17 y 007/17) que amparan el desarrollo del proyecto, los cuales acompañó en medio magnético⁶.

Describe lo informado por la Secretaría de Planeación en punto al predio ubicado en la carrera 10 A, barrio centro de Fusagasugá, inmueble que dio origen a la acción constitucional, concluyendo que, en función del Acuerdo 034 de 1989 (vigente a sazón), se determinaron las áreas (i) bruta, (ii) de cesión del lote urbanizable y (iii) útil por edificar, estableciendo así el total de las viviendas unifamiliares permitidas (8) y las viviendas bifamiliares (6).

Recuenta que dicho inmueble salió del patrimonio del municipio en el año 1971, cediéndolo al entonces Instituto de Crédito Territorial; de otra parte, precisa, han dimanado actos administrativos ligados al proyecto de vivienda multifamiliar denominado ‘urbanización Lusitania’, según material documental que se adjunta en elemento óptico, contentivo de los trámites a surtir para expedir las licencias de urbanismo y de construcción para el lote ‘El Alcázar’.

Insiste en la entrega formal del lote ‘denominado área útil uno’, previsto para el desarrollo del proyecto de vivienda, a la Fiduciaria Colombia del Banco Colombia -seleccionada por Colsubsidio según modificación 1 del convenio líneas atrás mencionado-.

De esta manera, concluye el ente territorial que, en tanto el honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó priorizar un programa de vivienda de interés social, las pruebas relacionadas acreditan el cabal cumplimiento por parte del ente territorial, máxime que la *“comunidad vulnerable del municipio nunca fue determinada y para el momento actual está contemplada dentro de la comunidad beneficiaria del Proyecto de vivienda LUSITANIA”*.

⁵ PDF 024 y 026.

⁶ Ver carpeta ‘Pruebas’.

Culmina enfatizando la imposibilidad jurídica de realizar proyecto de vivienda alguno en el predio ubicado en la carrera 8 No. 10-36 centro, genitora de la acción, *“porque no pertenece al Municipio de Fusagasuga (sic) de conformidad con la escritura número 1100 del 9 de agosto de 1971, la escritura pública número 714 de 2 de abril de 2009 y el certificado de libertad y tradición de la matrícula (sic) inmobiliaria número 57-7253” /p. 4/*, a lo que añade que el honorable Tribunal fue claro en afirmar *“que no es el medio para ordenar la restitución del bien, ni pronunciarse respecto a la nulidad del negocio jurídico de compraventa del predio” /idem/*.

Después, a través de nuevo memorial⁷, reiteró que el convenio celebrado con Colsubsidio se encauzó a materializar el cumplimiento de la mentada sentencia, habiendo realizado trámites necesarios para la obtención de licencias y la constitución de la urbanización con miras al impulso del proyecto de vivienda. Acotó asimismo que se abrió a convocatoria pública para la *“inscripción, preselección, selección y adjudicación a los beneficiarios de vivienda de interés social LUSITANIA, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva”*, pasando luego a realizar informe histórico sobre el bien inmueble identificado con folio de matrícula No. 157-7253, reseñando que al cederse ese terreno al entonces Instituto de Crédito Territorial para adelantar un proyecto de vivienda de interés social, *“el objeto por el cual fue cedido el predio fue en compensación y no donación por tal motivo posteriormente el inmueble fue vendido y el valor de la venta del lote entro (sic) al erario del Estado” /p. 3/*.

2.3.2. NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO.

Actuando por intermedio de mandatario judicial⁸, la cartera ministerial presentó informe. Para ello, acudió a los dictados de los Decretos 3571 de 2011, 1077/15 (arts. 1.2.1.1.2, 2.1.1.1.1.5) para enfatizar que, mientras al Ministerio le corresponde *“fijar o formular políticas a nivel nacional”*, a FONVIVIENDA -adscrita al Ministerio en mención- le corresponde *“atender de manera continua la postulación de hogares y asignar subsidios familiares de vivienda de interés social urbano” /subrayas son del texto/*, ante lo cual ha de apoyarse en el Viceministerio de Vivienda y, conforme a lo comunicado por la Subdirectora de Promoción y Apoyo Técnico del Viceministerio de Vivienda, se brindó comunicación sobre el otorgamiento de subsidios y su procedimiento conforme al Plan Nacional de Desarrollo previsto hasta el año 2022.

Acota que *“el Ministerio de Vivienda, no Prioriza (sic), no viabiliza ni construye directamente proyectos de vivienda, sino que asigna Subsidios Familiares de Vivienda como apoyo a los proyectos presentados por las entidades territoriales y particulares, a través del Fondo Nacional de Vivienda” /p. 2/*, de manera tal que es el ente territorial el que debe elaborar el proyecto de vivienda de interés social a través de FONVIVIENDA, para que este Fondo asigne los subsidios de vivienda que eventualmente requiera la población que defina el ente territorial como vulnerable.

Con lo anterior, colige, FONVIVIENDA ni el Ministerio han incumplido el fallo judicial.

En similares términos se arribó el memorial obrante en PDF 032 del expediente digital.

⁷ PDF 027.

⁸ PDF 030.

3. CONSIDERACIONES

Se sitúa este Despacho Judicial a definir la viabilidad o no de sancionar a las autoridades vinculadas por pasiva. Para ello, el Juzgado procederá a analizar (i) las piezas probatorias principales que reposan en el plenario (premisa fáctica), (ii) las normas y el precedente jurisprudencial desarrollado sobre el incidente de desacato en acciones populares (premisa normativa), para, de este modo, (iii) dar solución al problema jurídico distinguido.

3.1. PREMISA FÁCTICA

Obra el siguiente material probatorio útil:

3.1.1. Se recuerda, dentro de la acción popular distinguida en el exordio de este proveído, ante las súplicas encaminadas a (i) la devolución legal y material del inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria 290-0007253, al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, y (ii) que por el ente territorial se realicen estudios y diseños de un programa de vivienda de interés social a través de ‘Invirfusa’ /PDF 002 pp. 2-3/, el honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca evidenció en la sentencia materia de cumplimiento, que:

- (i) El lote (bien fiscal) materia del acto negocial contenido en escritura No. 1.100 de 1971, exigía la construcción de un programa de vivienda, respetando la finalidad para la cual se había creado el Instituto de Crédito Territorial (reemplazado luego por el Inurbe, después por el PAR INURBE EN LIQUIDACIÓN “y posteriormente por FONVIVIENDA”) /ver pp. 22-25/;
- (ii) El bien fue enajenado según escritura No. 714 del 2 de abril de 2009, de parte de PAR INURBE EN LIQUIDACIÓN al señor Carlos Alberto Cubides Olarte /p. 26/, incumpléndose lo pactado en la escritura 1.100/71 (cláusula cuarta) y, con ello, el derecho colectivo ligado al acceso a vivienda;
- (iii) Aclaró que *“si bien el hecho de la venta es posterior a la instauración de la presente acción popular, tal circunstancia no es óbice para tenerla en cuenta al momento de decidir de fondo”* /p. 26/. Con lo anterior, da por configurada la conculcación del derecho colectivo identificado en la parte resolutive, trasunta al inicio de esta providencia;
- (iv) Razón les asistía a los accionantes en punto a que la no realización de programas de vivienda de interés social afectó la prevalencia del beneficio de la calidad de vida de los habitantes;
- (v) Con fundamento en el Decreto 555/03 (arts. 3, 9 -numeral 5-), dio por sentado que el bien en mención estuvo bajo administración de FONVIVIENDA /pp. 27-28/;
- (vi) Citando la Constitución Política (art. 311), la Ley 76 (sic -entiéndase 715-) de 2001 (art. 76 -numerales 76.2, 76.2.1, 76.2.2-), concluyó que el municipio debía desplegar más garantías con miras a salvaguardar los derechos de la colectividad de Facatativá (sic) /ver p. 32/, en concordancia con las Leyes 388/97 y 3/91.
- (vii) Concluye que *“al no ser viable por este medio ordenar la restitución del bien, ni pronunciarse respecto a la nulidad del negocio jurídico de compraventa del predio, le corresponde, entonces, la adopción de un mecanismo que permita conjurar la situación”* /p. 33. Se subraya y resalta/;
- (viii) Por lo anterior, concluye necesario *“se priorice a dicha colectividad un proyecto para la construcción de viviendas de interés social, como resultado de esta acción constitucional, dentro de los parámetros legales y constitucionales que rigen la materia”* /Se destaca, p. 33/.

Con lo anterior, impartió la orden trasunta en el numeral 2.1 de esta providencia.

3.1.2. Mediante comunicación 2015EE0095499, el subdirector del Subsidio Familiar de Vivienda del MINISTERIO DE VIVIENDA solicitó al entonces alcalde los criterios a delimitar para definir el plan de acción y el mecanismo de cumplimiento del fallo /PDF 003 pp. 3-4/. A su turno, mediante mensaje de datos, el municipio (oficina asesora jurídica) deprecó a la cartera ministerial la posibilidad de agendar reunión, sin lograr consenso /PDF 009 pp. 5-6/.

3.1.3. El 13 de mayo de 2016, se realizó reunión ente integrantes de la alcaldía Municipal de Fusagasugá y del Ministerio de Vivienda /PDF 016 pp. 14-15/, oportunidad en la cual se puso de presente que el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ ha venido realizando diversos proyectos de vivienda de interés social de los setentas, y con miras a establecer el número de viviendas que en el año 1971 pudieron haberse construido en el lote, se determinará la asignación de viviendas en cumplimiento de la sentencia.

3.1.4. El 26 de abril de 2016 se radicó ante el Concejo Municipal de Fusagasugá el proyecto de acuerdo *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, AMBIENTAL Y DE OBRAS PÚBLICAS “JUNTOS SÍ PODEMOS” FUSAGASUGÁ 2016-2019”* /PDF 016 p. 16/.

3.1.5. Con oficio No. 2018EE0075268, la subdirectora de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda dio respuesta a una petición formulada por el accionante. Se resalta que, además de indicar lo que ya fue recapitulado en apartados previos, se describió el programa de promoción de acceso a vivienda de interés social diseñado por el Gobierno Nacional a la sazón (mediante Decreto 729/17), describiendo el monto de los subsidios familiares de vivienda, los posibles beneficiarios de dicho programa y el valor de vivienda de interés social, así como los requisitos para acceder a la cobertura /PDF 030 pp. 21-25; también ver PDF 032 pp. 3-7/.

3.1.6. Conforme al documento ligado al estado jurídico del inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria No. 157-7553, es diáfano que fue transferido por PAR Inurbe en Liquidación al señor Carlos Roberto Cubides Olarte el 24 de abril de 2009 /PDF 026 pp. 6-7/.

3.1.7. En atención al informe elaborado por la Secretaría de Planeación municipal de Fusagasugá sobre el predio No. 01-00-0077-0010-000 (que corresponde al de folio de matrícula inmobiliaria No. 157-7553), se tiene lo siguiente /PDF 026 pp. 9-12/:

- (i) Al tenor del otrora vigente Acuerdo 034/89, el lote se hallaba en zona de vivienda de densidad alta, donde podían construirse viviendas unifamiliares y bifamiliares, así como la construcción de viviendas multifamiliares.
- (ii) Se concluye que, en aplicación del mentado Acuerdo, el área útil edificable habría correspondido a 604.45 m², en tanto de los 1.099 m² (área bruta), 494.55 m² habrían sido cedidos por lote urbanizable, proyectándose así que se habrían podido cimentar ocho unidades de vivienda unifamiliares (72 m²) y seis unidades de vivienda bifamiliares (98 m²).

3.1.8. En función de los informes arribados por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ asociados a los proyectos que ha adelantado al punto, obran en el plenario las siguientes piezas documentales:

3.1.8.1. ACUERDOS MUNICIPALES.

- (i) Con el Acuerdo 098 del 28 de julio de 2014, se ajustó el Acuerdo 029/01 y se incorporó al predio urbano el denominado ‘EL ALCÁZAR’ (folio de matrícula 157-123132) “con el fin de garantizar el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritaria y Vivienda de Interés Social” /Se destaca/ (art. 1º) /PDF ACUERDO NO. 098, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;
- (ii) Con el Acuerdo 119 del 15 de julio de 2015, el Concejo Municipal de Fusagasugá, considerando la suscripción entre el ente territorial y la Caja Colombiana de Subsidio Familiar ‘Colsubsidio’ del CONVENIO DE COOPERACIÓN N. 19 DE 2015, y teniendo en cuenta que el proyecto de que trata dicho consenso buscaba desarrollar vivienda de interés social y/o prioritario para favorecer a familias que no habían ejercido el beneficio conferido por Colsubsidio, o por otras cajas de compensación o por el gobierno nacional; autorizó al alcalde municipal para constituir patrimonio autónomo “y la celebración del contrato de fiducia mercantil (...) que le permitan, de conformidad con la Ley dar cumplimiento integral a la promoción y ejecución del proyecto de vivienda de interés social y/o prioritario, con destino a la construcción de trescientos (sic) sesenta (360) viviendas de interés social (VIS) y sesenta (60) viviendas de interés social prioritario (VIP), para familias localizadas en alto riesgo no mitigable, afectados por los eventos derivados del fenómeno de la niña 2010 - 2011; que se desarrollarán en el predio de propiedad del municipio denominado “LOTE 2 EL ALCÁZAR” (...)” (art. 1º) /PDF ACUERDO NO. 119, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;

Asimismo, se autorizó al alcalde a transferir el lote en mención (registro catastral No .01-00-1686-0001-000 y matrícula inmobiliaria 157-123132, con área de 67.122 m2) (artículo 2º).

- (iii) En virtud del Acuerdo No. 04 del 3 de marzo de 2016, se modificó el Acuerdo 119/15 /PDF ACUERDO NO. 04, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;
- (iv) Mediante el Acuerdo 025 del 3 de octubre de 2016, el Concejo Municipal de Fusagasugá modificó los Acuerdos 098/14, 119/15 y 04/16, convalidando (iii.i) la incorporación del predio EL ALCÁZAR (con amplitud mencionado) al perímetro urbano “con el fin de garantizar el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Prioritaria y Vivienda de Interés Social” /Se destaca/; y (iii.ii) la autorización al alcalde para transferir el bien inmueble al patrimonio autónomo mediante contrato de fiducia mercantil /PDF ACUERDO NO. 25, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;
- (v) Con el Acuerdo 04 del 27 de febrero de 2017, el Concejo Municipal modificó los Acuerdos 25/16 y 04/16, enfatizando (iv.i) la autorización al alcalde la transferencia del ‘área útil 1’ (15.941,93 m2), producto de la licencia urbanística para división del predio de mayor extensión EL ALCÁZAR LOTE 2 (matrícula No. 157-123132); y (iv.ii) la autorización al alcalde para construir la urbanización “que permita el desarrollo del proyecto de vivienda (...) que le permitan de conformidad con la Ley dar cumplimiento integral a la promoción y ejecución del proyecto de Vivienda de Interés Social, denominado “LUSITANIA” con destino a la construcción de Cuatrocientas Veinte (420) unidades de Vivienda de Interés Social (VIS), que se desarrollara (sic) en el Lote Área Útil 1, producto de la licencia urbanística que se desprende del predio de mayor extensión de propiedad del municipio denominado “EL ALCÁZAR LOTE 2” (...) /PDF ACUERDO NO. 04, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/. Dicho sea de paso, se ratificó la exclusiva destinación del predio para “proyectos de vivienda de interés social” (art. 2º, párrafo 2º).

- (vi) A través del Acuerdo 07 del 5 de abril de 2017, se modificó la *parte motiva* del Acuerdo 04/17, en el entendido que era necesaria la suma de esfuerzos para la estructuración de proyectos de vivienda a favor de los fusagasugueños no beneficiarios del subsidio familiar otorgado por las cajas de compensación o por el gobierno nacional o local /PDF ACUERDO NO. 07, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;

3.1.8.2. LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS.

En virtud del informe arribado por la Directora de Información y Planificación Territorial del municipio, se emitieron sendas licencias urbanísticas, así:

- (i) Resolución No. 17-0-0560 del 25 de julio de 2017, concerniente a la concesión de licencia urbanística (proyecto 17-0-0293);
- (ii) Resolución No. 17-0-0930 del 25 de octubre de 2017, relativa a la modificación de la licencia de urbanismo (proyecto 17-0-1171);
- (iii) Resolución No. 17-0-1075 del 12 de diciembre de 2017, asociada a la modificación de una licencia de urbanismo (proyecto 17-0-1379); y
- (iv) Resolución No. 17-0-1176 del 29 de enero de 2018, relativa a la concesión de una licencia de construcción en la modalidad de obra nueva (proyecto 17-0-0910);

Las anteriores licencias urbanísticas fueron concedidas en relación con el predio EL ALCÁZAR, para la realización de obra nueva de vivienda multifamiliar en la urbanización LUSITANIA, consistentes en 420 unidades de vivienda, 98 estacionamientos y 11 bicicleteros /PDF 'LICENCIAS LUSITANIA', 'LICENCIA URBANISMO' y 'TRAZABILIDAD LICENCIAS', CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/;

3.1.8.3. LA ENTREGA DEL PREDIO Y LA CONVOCATORIA A LA CIUDADANÍA PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

El 15 de febrero de 2018, se concertó la entrega del lote ALCÁZAR a Colsubsidio con miras a ejecutar el proyecto de AGRUPACIÓN DE VIVIENDA LUSITANIA /PDF ACTA DE ENTREGA, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/

Mediante Decreto 165 del 6 de abril de 2018 /PDF decreto 165, CARPETA PRUEBAS, SUBCARPETA ACUERDOS MUNICIPALES/, el alcalde municipal de Fusagasugá realizó convocatoria para participar en el proyecto de vivienda de interés social LUSITANIA a realizarse en el sector urbano del municipio de Fusagasugá. Dicho acto fue debidamente publicado /ver PDF publicación, ídem/.

3.2. PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DEL INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 establece que:

“La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables en arresto hasta de seis (6) meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción. La consulta se hará en efecto devolutivo”.

Conforme a la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional⁹, el desacato es un ejercicio del poder disciplinario, y por lo mismo, la responsabilidad de quien incurra en tal situación constituye responsabilidad subjetiva; es decir, la negligencia o desatención de la persona en el incumplimiento del fallo debe ser verificada, no pudiéndose presumir la responsabilidad por el aparente incumplimiento.

Sobre las facultades sancionatorias del juez, ese mismo órgano ha expresado¹⁰:

“(..)

La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: “7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”. En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que “Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades (...)” /Negrilla original/

Así mismo, respecto a la finalidad del trámite de desacato, el H. Consejo de Estado¹¹ ha indicado:

“El desacato tiene como finalidad lograr el acatamiento de la orden impartida por el juez constitucional, para lo que cuenta con la posibilidad de sancionar al responsable o responsables de ese incumplimiento. Naturalmente, si la sanción implica la comprobación de una responsabilidad subjetiva, en el procedimiento para imponerla se destacan primordialmente los elementos propios del régimen sancionatorio, asociados a los grados y las modalidades de la culpa o de la negligencia con que haya actuado el funcionario, las posibles circunstancias de justificación, agravación o atenuación de la conducta y, por supuesto, el

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-763 de 1998. Aunque en esta providencia la Corte se refiere al desacato en la acción de tutela, establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sus consideraciones son plenamente aplicables en materia de acciones populares, pues la naturaleza de dicha institución es la misma.

¹⁰ Sentencia C-542 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**. Providencia de **once (11) de octubre de dos mil diecinueve (2019)**. Radicación número: **68001-23-15-000-2000-03297-02(AP)**.

derecho de defensa y contradicción; además de demostrar la inobservancia de la orden.

*Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Sala¹² al señalar que **no es suficiente para sancionar que se haya inobservado el plazo concedido para la atención de la orden impartida, sino que debe probarse la negligencia o renuencia de la persona encargada de su cumplimiento, lo que garantiza que no se presuma la responsabilidad por el sólo hecho del desacato.***

/Se destaca/

Con lo expuesto se entrará a analizar la situación particular, con el fin de verificar si hay negligencia o renuencia de las autoridades encargadas del cumplimiento de las sentencias emitidas en la acción popular de la referencia.

3.2.1. SOLUCIÓN AL CASO.

En primera medida, es imperativo recabar que la sentencia materia de cumplimiento fue expresa en reseñar que en lo absoluto sus efectos se encauzaban a la restitución del bien inmueble distinguido con folio de matrícula No. 157-7253 -enajenado por la extinta Par Inurbe en Liquidación a un ciudadano, antes de la emisión de ese proveído-, sino que, a su turno, enfatizó en priorizar, a favor de la comunidad del MUNICIPIO DE FUSAGUGÁ, un programa de vivienda de interés social con la participación de la entonces vigente y hoy extinta Par Inurbe en Liquidación y de FONVIVIENDA.

Asimismo y a pesar de señalarse en la sentencia que FONVIVIENDA tenía a cargo la administración del antedicho bien inmueble, lo cierto es que el objetivo de ese Fondo, creado mediante el Decreto Ley 555 de 2003 (art. 1º), se ha circunscrito a la ejecución de políticas *del Gobierno Nacional* en materia de vivienda de interés social urbana, administrando los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación para inversión en la antedicha tipología de viviendas, así como la administración de los recursos apropiados en el marco del Sistema Nacional de Información de Vivienda y de los bienes y recursos contenidos en dicho decreto (art. 2º).

En efecto, si bien el artículo 9 del mentado Decreto Ley 555/03 consagraba en su numeral 5 que los recursos y el patrimonio de FONVIVIENDA estaban constituidos por todos los bienes inmuebles con vocación de vivienda de interés social *“que no hayan sido asignados con anterioridad a la expedición del decreto que ordena la supresión y liquidación del Inurbe, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 708 de 2001 y las demás normas que regulan la materia”*, lo cierto es que **para ello era imperativo surtir la transferencia “a título gratuito al Fondo mediante resolución administrativa”**, y dicho presupuesto fáctico, elemental para concluir que el bien de que trata el folio de matrícula No. 157-7253 hubiera estado bajo la administración de FONVIVIENDA, no fue objeto de concreción, lo cual no solo se deduce a partir de la inexistente referencia que al punto hubo en la sentencia constitucional, sino también por cuanto, visto con detalle el folio de matrícula que obra en el expediente físico, aportado durante el trámite de la acción popular, ninguna de las anotaciones (por supuesto, anteriores a la enajenación al particular, acaecida el 24 de abril de 2009) alude a ninguna resolución administrativa con la cual se transfiriera el bien a FONVIVIENDA.

Con lo anterior para significar que, a pesar de indicarse en la parte resolutive de la sentencia que FONVIVIENDA debía, junto con el MUNICIPIO DE FUSAGUGÁ, participar en la priorización de un programa de vivienda de interés social, no podía esperarse conducta alguna y específica sobre el tantas veces mencionado inmueble rotulado con folio de matrícula 157-7253. Corolario, **sería imperativo analizar su conducta exclusivamente en el marco de sus competencias legales y reglamentarias**, en asocio con las actuaciones que

¹² Ver entre otras, sentencia de 24 de noviembre de 2005, Expediente 2000-3508, y sentencia de 10 de mayo de 2004, Expediente 2003-90007, con ponencia del Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

ante ella hubiere adelantado el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ para materializar un programa de vivienda de interés social.

En este contexto, al tenor del ya citado Decreto Ley 555 de 2003, son funciones de FONVIVIENDA (art. 3º):

“Las funciones del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» serán las siguientes:

1. Administrar los recursos de que trata el presente decreto y en particular el artículo 2o., con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población.

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.

4. Coordinar sus actividades con las entidades del Sector Vivienda para la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general con todas aquellas que puedan proveer información para este Sistema.

5. Apoyar al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la formulación de las políticas de vivienda a través del Sistema Nacional de Información de Vivienda.

6. Recibir en los términos establecidos en el artículo 1o. de la Ley 708 de 2001 los bienes inmuebles fiscales que deben transferirle las entidades públicas del orden nacional.

7. Transferir bienes, directamente o a través de entidades públicas o privadas, a título de subsidio en especie, o por cualquier otro mecanismo de inversión social, de conformidad con las diferentes modalidades que establezca y reglamente el Gobierno Nacional.

8. Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:

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.

8.2 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener los instrumentos para la obtención, sistematización, verificación y actualización de la información.

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.

9.2 Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.

9.3 Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.

10. Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

11. Las demás que le señale la ley.

12. <Numeral adicionado por el artículo 82 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Ejecutar los recursos y desarrollar las actividades necesarias para la habilitación de suelos urbanizados y el desarrollo de Macroproyectos de Interés Nacional de que trata el artículo 89 de la presente ley.” /Se subraya/

Como se advierte, de manera especial y en relación con los programas que adelanten y participen las entidades territoriales, las funciones de FONVIVIENDA se contraen a canalizar recursos ligados al subsidio familiar, orientados a brindar soluciones de viviendas de interés social urbana (numeral 2). De esta forma, a efectos de establecer si FONVIVIENDA eventualmente ha desatendido sus funciones con miras a materializar la orden constitucional, es preciso analizar la conducta desplegada por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ.

Pues bien, conforme a lo ampliamente relacionado en el acápite 3.1.8 de la parte considerativa de esta providencia, se ha evidenciado la amplia gestión realizada por la administración municipal a efectos de concretizar el proyecto de vivienda de interés social, ordenado por el juez plural constitucional. Al respecto, previos los distintos trámites surtidos ante la corporación edilicia en aras de emitir los acuerdos necesarios para definir el predio en donde se desarrollaría, se acreditó que a través de convenio celebrado con una caja de compensación familiar (Colsubsidio) se dispuso la ejecución del proyecto urbanístico LUSITANIA, tendiente a la construcción de 420 unidades de vivienda de interés social. De igual forma, se divulgó la convocatoria a efectos de que la ciudadanía participara en dicho programa, temario que, dicho sea de paso, jamás fue materia de restricción por la sentencia dimanada del Tribunal, ni objeto de reparo por el promotor de la acción.

En estas condiciones, aunque el ente territorial procedió a adelantar el programa de vivienda de interés social sin el apalancamiento de recursos de FONVIVIENDA ni contar con la participación del MINISTERIO DE VIVIENDA, y considerando que lo ordenado por el Juez Plural constitucional se contraía a la priorización de un programa de vivienda de interés social sin delimitar el sitio donde se surtiría, tal y como se puntualizó en apartados previos, ni tampoco la multicitada sentencia impidió que pudiera ello llevarse a cabo con asocio de otras entidades (como ocurrió en el sub lite, a través de una caja de compensación familiar) se concluye, con las distintas acciones ejecutadas por la municipalidad, que en efecto se ha procurado materializar la orden constitucional, actuaciones en las que en modo alguno ha involucrado al Fondo vinculado ni a la cartera ministerial, hecho que en lo absoluto puede poner en entredicho el propósito encomiable de materializar la sentencia, y que de contera insta a desestimar cualquier reproche de responsabilidad subjetiva contra las entidades del orden nacional vinculadas.

En esta línea de intelección, ante el proceder diligente de la entidad territorial, no se configura el elemento de responsabilidad subjetiva por parte del MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ en punto a lo ordenado en el plurimentado fallo, lo que fuerza a cerrar el presente incidente sin sanción alguna.

Por lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: SE DECLARA LA TERMINACIÓN del trámite incidental de la referencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

~FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE~

**JUAN FELIPE CASTAÑO RODRÍGUEZ
JUEZ**

Firmado Por:

Juan Felipe Castaño Rodriguez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

02

Girardot - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5c48279f8e6f7d4c3c21f6e15da1b02e57321f2c680d25cbec404e96a24d267d**

Documento generado en 01/11/2023 05:04:35 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE GIRARDOT

Girardot, primero (1º) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

AUTO No.: 1939
RADICACIÓN: 25307-33-33-002-2021-00266-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: MAIRA ESTHER LÓPEZ UTRIA
DEMANDADO: E.S.E. HOSPITAL SAN RAFAEL DE FUSAGASUGÁ
LLAMADA EN GARANTÍA: (I) ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA ENTIDAD COOPERATIVA Y
(II) SEGUROS DEL ESTADO S.A.

En atención a la transcripción de la primera parte de la audiencia de pruebas que se celebró el día 31 de octubre último / *PDF '046'* / , que reposa en el acta de dicha actuación procesal (única evidencia que sobre el particular se tiene) y la constancia secretarial / *PDF '047'* / que sobre el particular se efectuó, considera este estrado judicial necesario **PONER EN CONOCIMIENTO** de las partes por el término de **TRES (03) DÍAS**, lo allí descrito, para que presenten sus consideraciones si a bien lo tienen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-PROVIDENCIA FIRMADA ELECTRÓNICAMENTE-

JUAN FELIPE CASTAÑO RODRÍGUEZ
JUEZ

Firmado Por:

Juan Felipe Castaño Rodríguez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

02

Girardot - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: 576245829a8bb1ad69d4320f8b0718f87cb60f5cb8259716fb9e011a3a2509d5

Documento generado en 01/11/2023 05:12:17 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>