



Bucaramanga, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

### **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**

**Magistrado Ponente** MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO  
**Radicado** 680013331001-2012-00243-02  
**Medio de control** REPARACIÓN DIRECTA  
**Demandante** PAOLA INFANTE BLANCO  
[GilbertoPiconhernandez@gmail.com](mailto:GilbertoPiconhernandez@gmail.com)  
**Demandado** MUNICIPIO EL PLAYÓN  
[notificacionesjudiciales@elplayon-santander.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@elplayon-santander.gov.co);  
[ronaldpicon@gmail.com](mailto:ronaldpicon@gmail.com)  
**Asunto** SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA  
**Tema** ADJUDICACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Decide la Sala el RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de fecha 28 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

#### **I. LA DEMANDA**

La demanda fue interpuesta mediante apoderado por la señora, **PAOLA INFANTE BLANCO** contra el **MUNICIPIO DE PLAYÓN, SANTANDER.**

#### **1. HECHOS**

La parte accionante precisa como hechos relevantes de la demanda, verificables a folios 34 a 36 del expediente, los siguientes:

- a. Que la Administración Municipal del Playón recibió facultades para desarrollar el programa de vivienda de asociados de ASOVISPLAY en el proyecto de vivienda de interés social denominado URBANIZACIÓN EL BOSQUE, en el cual se les asignó un número de tres cifras a cada uno de los participantes, y opciones de establecer el otorgamiento para cada adjudicatario incluyendo cesión para un número superior a 172 asociados.
- b. Que la señora Paola Infante Blanco ostenta calidad de adjudicataria del plan de VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL adelantado por la Alcaldía Municipal del Playón, en relación con la parte proporcional de un lote descrito en escritura pública No. 117 del 15 de junio de 2005 y en escritura pública No. 79 de 5 de junio de 2006, en los términos de la resolución 165 de noviembre de 2006, con disponibilidad de servicios públicos de alcantarillado sanitario y pluvial donde se desarrolla la URBANIZACIÓN

EL BOSQUE, conforme a los acuerdos 06 de marzo de 3 de 2005 y al acuerdo 015 de mayo 25 de 2005.

- c. Que a los adjudicatarios del plan de vivienda URBANIZACIÓN EL BOSQUE se les exigió como requisitos: (i) la inclusión en la lista de beneficiarios del plan vivienda URBANIZACIÓN EL BOSQUE, (ii) selección en listas derivadas de tal otorgamiento, (iii) la consignación de \$1.500.000 pesos, y (iv) la determinación del lote con alinderamiento y señalamientos en planos.
- d. Que la señora PAOLA INFANTE BLANCO habiendo realizado el agotamiento de los requisitos para la suscripción de la adjudicación del lote que se le señaló, al cual no se le hizo escritura pública, mediante derecho de petición solicitó información sobre esta situación recibiendo como respuesta del Alcalde Municipal del Playón que no se había adelantado la legalización de los derechos por parte del Municipio del Playón y que se había adelantado el proyecto de plan de vivienda URBANIZACIÓN EL BOSQUE sin cumplimiento y señalamiento de fecha en que se entregaría el inmueble pretendido por la demandante.
- e. Que con la respuesta del Alcalde Municipal del Playón la señora PAOLA INFANTE BLANCO tuvo conocimiento de la omisión por parte de la administración en la entrega del lote establecido para ella como adjudicataria para el desarrollo del plan de vivienda de interés social URBANIZACIÓN EL BOSQUE.
- f. Que dada la anterior omisión de la administración, constituyó una vía de hecho de comisión permanente al abstenerse de entregar el lote al cual debió haber accedido la señora PAOLA INFANTE BLANCO como adjudicataria del mismo por haber cumplido las condiciones para su entrega.
- g. Dado que ya se había realizado la consignación de los \$1.500.000 de pesos, y ante la desatención y negligencia de la administración en la entrega del respectivo lote, se produjo un enriquecimiento sin causa en cabeza del Municipio del Playón.

## 2. PRETENSIONES

*"2.1. QUE SE DECLARE MEDIANTE SENTENCIA QUE HAGA TRANSITO A COSA JUZGADA. Que el municipio del Playón Santander, dignamente representado por EDGAR DE JESUS SANGUINO RODRIGUE, es responsables administrativamente y está obligado a indemnizar y a pagar a favor de la señora PAOLA INFANTE BLANCO*

los perjuicios materiales (Daño Emergente y Lucro cesante) y Morales, ocasionados por razón del incumplimiento por parte del municipio El Playón, de la entrega de la parte proporcional del inmueble (lote) descrito en la Escritura Publica N° 117 del 15 de Junio de 2005 y la Escritura Publica N° 79 del Junio 5 de 2006, y en los términos de la Resolución N° 165 de Noviembre de 2006, con disponibilidad de los Servicios Públicos: Alcantarillado para Aguas Negras, Sanitario y Alcantarillado Pluvial, que forma parte del lote en donde se desarrolla el plan de vivienda "URBANIZACIÓN EL BOSQUE", conforme a los Acuerdos N° 06 de Marzo 03 de 2005 y al Acuerdo 015 de Mayo 25 de 2005, del Honorable Concejo Municipal, además de la comunicación de fecha Junio 14 de 2005 firmada por el señor alcalde municipal de El Playón Santander, de la época JOSUE JAIMES CABALLERO, para adelantar el plan de vivienda "URBANIZACIÓN EL BOSQUE". Todo ello con vías de hecho que se derivaron de admitir el cumplimiento de requisitos impuestos a los destinatarios del programa de vivienda a que se hace referencia en esta demanda, mediante la creación de la organización denominada (ASOVISPLAY), a la cual se le aporó dineros al Municipio del El Playón, sin que hasta la fecha se haya cumplido con el ordenamiento en acuerdo municipal ratificado por decreto de la alcaldía, y a la cual posteriormente se aporó por el demandante.

**2.2.** Que se condene en Costas conforme al Art. 188 del Código de Procedimiento Administrativo y del Código Procedimiento Administrativo, o en su efecto el Art. 171 del Código Contencioso Administrativo.

**2.3** Como consecuencia del ordenamiento a que hace referencia en el numeral anterior se ordene al municipio El Playón pagar LOS DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES (Daño emergente y Lucro Cesante) y Morales causados a la señora PAOLA INFANTE BLANCO, las siguientes sumas y por los conceptos que a continuación se indican:

**PERJUICIOS MATERIALES:**

**DAÑO EMERGENTE:** está constituido por el depósito de UN MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000.00) moneda corriente, que desde la fecha 18 de Julio de 2006, que quedaron a disposición del proyecto URBANIZACIÓN EL BOSQUE, además como lo dejado de entregar fue "EL LOTE" que ya tenía la asignación por haber cumplido las condiciones de adjudicación y por capricho por parte de la Administración no se ha confeccionado la Escritura Pública, teniendo tal lote un valor comercial de VEINTE MILLONES DE PESOS (\$20.000.000) moneda corriente, estimación con fundamento en su valor comercial tomado proporcionalmente al de mayor extensión y mejorado con las obras de infraestructura determinadas por las de Alcantarillado, Aguas Lluvias y demás mejoramientos que se hicieron con posterioridad a la adquisición por parte del Municipio.

**LUCRO CESANTE:** los intereses comerciales que se tiene del MILLÓN QUINIENTOS MIL PESOS (\$1.500.000.00) moneda corriente, depositados en dinero efectivo en la financiera COMULTRASAN, para obtener el derecho a la vivienda desde la fecha de su depósito hasta la actualidad por la suma de SEIS MILLONES CERO SIETE CUATRO CERO VEINTIÚN MIL PESOS (\$6.074.021.00) moneda corriente.

**PERJUICIOS MORALES:** Se estiman en el equivalente a CIENTO S.M.M.L.V conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia que así lo estimo para la época en que se indicarían en TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO CINCUENTA MIL CUATROCIENTOS PESOS (38.150.400.00) moneda corriente, con la advertencia que esta suma no compete estimarla al administrado porque la Ley le ha otorgado la potestad de fijarla al señor Juez singular o plural; cantidades en moneda Colombiana que se discrimina así:

DAÑO EMERGENTE .... \$20.000.000.00  
LUCRO CESANTE .... \$ 7.574.021.00  
PERJUICIOS MORALES .... \$ 38.150.400.00  
TOTAL .... \$ 65. 724.021.00

**SON: SESENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL CERO VEINTIÚN PESOS. (\$65.724.021.00) moneda corriente.** Las anteriores cantidades

*serán indexadas y reconocidas en el momento que se profiera Sentencia.” (FLs. 33-34)*

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### 1. MUNICIPIO DEL PLAYÓN.

A través de apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que las mismas carecen de vocación de prosperidad, toda vez que manifiesta que la demandante no aportó prueba de la construcción de urbanismo del predio y en concordancia con la certificación de Planeación Municipal, el Municipio el Playón no es apto para realizar ni adelantar el plan de vivienda URBANIZACIÓN EL BOSQUE, y que por otra parte, las escrituras mencionadas por el demandante hacen alusión a un proyecto de vivienda diferente. A su vez, aduce que los perjuicios materiales carecen de sustento probatorio y por lo tanto no están llamados a prosperar. Propone como excepción previa i) *INEPTA DEMANDA POR CADUCIDAD DE LA ACCIÓN*, atendiendo a que el lapso comprendido desde la expedición de escrituras públicas 117 de 15 de junio 2005, junto con los acuerdos municipales No. 06 de 03 de marzo y 15 de mayo de 2005, ya han transcurrido más 2 años desde su expedición. (fls. 146-154).

## III. SENTENCIA APELADA

El Juez Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, denegó la totalidad de las pretensiones de la demanda al considerar que en el caso concreto la demandante no logró cumplir con la carga probatoria de demostrar el daño frente a la responsabilidad del Municipio del Playón, como quiera que la cesión realizada entre MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO y la señora PAOLA INFANTE BLANCO no resulta procedente dentro del marco legal que regula la adjudicación de derechos de una vivienda de interés social, ya que ese beneficio es solo para aquellas personas que luego del estudio necesario para su concesión, cumplieran con los requisitos establecidos en el ordenamiento, además de que no existe en el expediente autorización de la autoridad competente para realizar la cesión de los derechos adjudicados del proyecto de vivienda de interés social. En consecuencia consideró el Aquo que la parte demandante no acreditó el daño por la omisión en la construcción y adjudicación del inmueble del proyecto URBANIZACIÓN EL BOSQUE dado

que no logró acreditar su condición de beneficiaria del supuesto proyecto de vivienda. (fls. 382 - 389).

#### **IV. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN**

##### **1. PARTE DEMANDANTE.**

El apoderado judicial de la parte demandante dentro del escrito de apelación manifiesta su inconformidad con la sentencia de primera instancia por considerar que la administración actuó por vías de hecho al no dar cumplimiento a los acuerdos municipales que invitaban a la población a ser partícipes del plan de viviendas de interés social, lo que en su entender da lugar a declarar responsabilidad en cabeza del ente territorial. Igualmente refiere que el A quo no tuvo de presente el acervo probatorio para establecer el daño real, desestimando las copias simples no impugnadas que evidencian un perjuicio por la suma de \$1.500.000 consignados en favor de la administración. Finalmente se opone a la condena en costas. (Fls. 394-398).

#### **V. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

##### **1. PROBLEMA JURÍDICO**

Se contrae en determinar si hay lugar, o no, a declarar administrativa y patrimonialmente responsable al Municipio del Playón por la presunta falla en el servicio derivada de una supuesta actuación omisiva consistente en no ejecutar las actuaciones correspondientes para lograr la entrega formal y material a la señora PAOLA INFANTE BLANCO, de la parte proporcional del inmueble en donde se desarrolla el proyecto de Vivienda de interés social de los asociados – ASOVISPLAY, denominado “URBANIZACIÓN EL BOSQUE”.

##### **2. EL DAÑO**

Para que sea declarada la responsabilidad, es necesario verificar la estructuración de los dos presupuestos de todo juicio de esta naturaleza, es decir, debe demostrarse el daño como primer elemento de responsabilidad, así como la imputación fáctica y jurídica del mismo, donde se determina la causa eficiente del daño y el fundamento o régimen aplicable. El daño se encuentra definido como un evento que genera una afectación o detrimento a

los intereses de una persona, y de forma directa ocasiona una lesión o perjuicio; no obstante, este concepto ha sido ampliado por la doctrina en el sentido de incluir la función preventiva respecto a las amenazas a las cuales se puedan ver enfrentados los bienes jurídicos.

Así las cosas, está demostrado que el hecho de encontrar probado un daño no implica de forma inmediata una indemnización; es decir, a efectos de que este sea resarcible de conformidad al artículo 90 de la Constitución Política es necesario acreditar los siguientes aspectos relacionados con la lesión o detrimento cuya reparación se reclama, los cuales han sido reconocidos por la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>: i) que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar material y jurídicamente –que no se limite a una mera conjetura o eventualidad–, y que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido el ordenamiento jurídico, y ii) que sea personal, es decir, que sea padecido por quien lo solicita, en tanto se cuente con la legitimación en la causa para reclamar el interés que se debate en el proceso, bien a través de un derecho que le es propio o uno que le deviene por la vía hereditaria.

Es así como, sólo habrá daño antijurídico al verificarse una alteración negativa fáctica o material frente a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentra catalogado como personal y cierto respecto a quien lo reclama, y que desde la perspectiva formal se considera antijurídico; es decir, que no exista la obligación de soportarlo toda vez que la norma no impone esa carga. De esta forma el daño constituye no sólo el primer elemento en la responsabilidad patrimonial del Estado, sino que indica su carácter imprescindible, pues su inexistencia o falta de prueba torna inoficiosa cualquier labor posterior encaminada a verificar si se encuentra demostrada o no la imputación del daño a la entidad accionada.

### **3. RÉGIMEN PARA LA ASIGNACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL**

El legislador mediante La ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y estableció el subsidio familiar de vivienda. Al respecto, en su artículo 7 dispuso que:

---

<sup>1</sup> Consejo De Estado-Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección C. CP: Enrique Gil Botero. 14 de marzo de 2012. Expediente: 05001232500019942074 01.

*“ARTICULO 7o. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.*

*A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con la calificación de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda.*

*El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el Subsidio.”*

De acuerdo con lo citado, sólo podrán gozar del plan de vivienda familiar quienes hayan sido postulados para ser beneficiarios del mismo por su carencia de recursos suficientes para obtener una vivienda, puesto que la finalidad del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social es garantizar el acceso y el derecho a una vivienda digna para las personas de escasos recursos, que merecen una especial protección del Estado.

En sintonía con lo anterior, las personas de las que se refiere el artículo 7 de la Ley 3 de 1991 podrán postularse para que, entre otros beneficios, puedan ser seleccionados como beneficiarios para la adquisición de lotes destinados a programas de autoconstrucción de vivienda de interés social, con el objetivo de satisfacer el derecho a la vivienda digna el cual se desprende del artículo 51 de la Constitución política. Anudado a lo anterior, aquellos que se postulen para tales beneficios, deberán cumplir los requisitos de que tratan los Decretos 975 de 2004 y 4429 de 2005 que reglamentan el acceso a las soluciones de vivienda de acuerdo con el plan de vivienda de interés social.

En ese orden de ideas, el Decreto 975 de 2004 en su artículo 2 Establece la definición de postulación para quienes en calidad de postulantes puedan obtener el beneficio de soluciones de vivienda, esto es:

**“Postulación.** *Es la solicitud individual de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social por parte de un hogar cuando pretenda adquirir una vivienda nueva, o cuando el objetivo sea la construcción en sitio propio o la mejora de las ya existentes. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar incluyendo o excluyendo alguno de sus miembros“.*

Y en su artículo 4 propone la facultad de los postulantes para acceder a la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social de la siguiente forma:

*“Artículo 4°. Postulantes. Podrán solicitar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales y cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes y el presente decreto.”*

Ahora bien, para que los postulantes puedan acceder al subsidio familiar de vivienda debe cumplir con los requisitos previstos para tal efecto. Es de esta manera que el artículo 21 del Decreto 975 de 2004, modificado por el artículo 2 del Decreto 4429 DE 2005 establece como uno de los requisitos el ahorro previo en la siguiente forma:

*“Artículo 2°. El artículo 21 del Decreto 975 de 2004 quedará así:*

*“Artículo 21. Ahorro previo. Los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda se comprometerán a realizar aportes con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda de interés social. Dicho ahorro previo es requisito para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda, aunque su existencia en ningún caso implica para las entidades otorgantes la obligación de asignarlo.*

*El cumplimiento del compromiso de ahorro es responsabilidad de los ahorradores. Será informado obligatoriamente por la entidad captadora de recursos, y evaluado, para efectos de la calificación de las postulaciones, por las entidades otorgantes del Subsidio con base en la fórmula establecida en el artículo 37 del presente decreto.*

*Parágrafo 1°. De conformidad con el artículo 94 de la Ley 812 de 2003, sólo se exceptúan para efectos del requisito del ahorro, los hogares con ingresos hasta de dos (2) smmlmv que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales. Igualmente, las familias reubicadas en el continente como solución del problema de población del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

*Parágrafo 2°. Los hogares que se postulen al subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar podrán certificar el monto del ahorro previo al momento de solicitar el giro de los recursos del subsidio, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 50 del presente decreto, siempre y cuando la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda lo autorice. Sin embargo, para efectos de la calificación de que trata el artículo*



*36 del presente decreto, se tendrá en cuenta únicamente el ahorro previo certificado en el momento de la postulación".*

Una vez acreditado este requisito, los hogares que cumplan con el ahorro previo cuando éste se requiera, podrán postularse al Subsidio Familiar de Vivienda que se realizará mediante el diligenciamiento y entrega de los documentos que se señalan en el artículo 27 del Decreto 975 de 2004.

Posteriormente, y una vez verificada la información de que habla el artículo precedente, se procederá por parte de las entidades otorgantes del subsidio a realizar la clasificación de cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes siguiendo las directrices del artículo 36 ibídem: es decir:

*“Artículo 36. Criterios para la calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 35 del presente decreto, modificado por el artículo 3° del Decreto 3169 de 2004, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/o falsedad en la información.*

*Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de las variables de ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de los postulantes, tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6° y 7°. Estas variables son las siguientes:*

- 1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.*
- 2. Número de miembros del hogar.*
- 3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.*
- 4. Ahorro previo.*
- 5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.*

*Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente del presente decreto.”*

Seguidamente, antes de la asignación de los respectivos subsidios deberá hacerse la oficialización de la preselección de postulantes y de las asignaciones, y a continuación la comunicación individual sobre preselección y asignación del subsidio en los términos previstos para ello en los artículos 46 y 47 del mismo Decreto. Lo anterior, será publicado en el Diario Oficial por medio de resoluciones que incorporen los listados de postulantes preseleccionados y de aquellos beneficiados con la asignación de subsidios. Así mismo, en los casos de las Cajas de Compensación Familiar, la divulgación de las listas de los hogares beneficiarios de la asignación se realizará a través de los mecanismos que estas definan.

Ahora bien, atendiendo a lo estipulado en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 respecto de la definición de vivienda de interés social, se determinó que:

*“**ARTÍCULO 91.-** Concepto de vivienda de interés social. El artículo 44 de la Ley 9 de 1989, quedará así:*

*"Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.*

*En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas, insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos.* (Subrayado fuera del texto).

De lo anterior se deduce que los planes de vivienda de interés social están destinados a satisfacer las necesidades de una población vulnerable como lo son las personas de escasos recursos que por su situación no pueden acceder por sus propios medios a una vivienda digna. Y para determinar quién puede ser beneficiario de estos planes se debe tomar en consideración, además de todo lo anteriormente expuesto, los indicadores de necesidades básicas y los resultados de estudios de ingresos y egresos. Por lo tanto, no cualquier persona puede llegar a ser beneficiaria de una solución de vivienda por sí misma, no sin antes haber cumplido los requisitos que para ello ha establecido el ordenamiento en esta materia.

Finalmente, son autoridades competentes para otorgar los subsidios familiares de vivienda los que hace mención el artículo 96 de la Ley 388 de 1997:

**“ARTÍCULO 96°.- Otorgantes del subsidio.** Son otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda, además de las entidades definidas en la Ley 3 de 1991 y sus decretos reglamentarios, las instituciones públicas constituidas en las entidades territoriales y sus institutos descentralizados establecidos conforme a la ley, cuyo objetivo sea el apoyo a la vivienda de interés social en todas sus formas, tanto para las zonas rurales como urbanas.”

En ese sentido, estas autoridades deberán dar cumplimiento en aras del artículo 51 de la Constitución política, a lo consagrado en Inciso segundo del artículo 90 de la ley 1151 de 2007, a saber:

*“Los subsidios para vivienda de interés social que adjudique Fonvivienda o las entidades públicas que desarrollen programas de vivienda de interés social de carácter territorial, departamental, municipal o Distrital, se otorgarán entre los postulantes para el plan que se esté adjudicando, con sujeción a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad y publicidad.”* (Subrayado fuera del texto).

#### **4. HECHOS PROBADOS.**

Luego de analizar el material probatorio que obra en el expediente, la Sala tiene como hechos probados los siguientes:

- a) Comunicación de fecha de 14 de junio de 2005, por medio de la cual se consigna que el alcalde municipal JOSUÉ JAIMES CABALLERO adjudica un lote de 6x12 mt, ubicado en la “URBANIZACIÓN EL BOSQUE” al señor MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO. (fl 21).
- b) Comunicación de fecha de 22 de septiembre de 2006, por medio de la cual el señor MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO manifiesta a ASOVISPLAY que cede sus derechos sobre el cupo del lote de vivienda de interés social a la cual tiene derecho a la señora PAOLA INFANTE BLANCO, y certifica el pago de la suma de \$1.500.000 de pesos. (Fls 22)
- c) Consignación en la cuenta No. 020600033804 realizada el día 23 de agosto de 2006 por parte del señor MIGUEL ÁNGEL DURAN

TOSCANO por un valor de \$1.500.000 pesos en favor de la Asociación de Vivienda de Interés Social – ASOVISPLAY. (fl. 15)

- d) Acuerdo Municipal 06 de 03 de marzo de 2005 por medio del cual se le concedieron facultades amplias y suficientes al ejecutivo municipal con el fin de realizar compra de un lote cuya destinación sería para un programa de vivienda social y efectuar las adjudicaciones y entrega de los inmuebles. (Fl. 89)
- e) Resolución 057 de 18 de mayo de 2005, por medio de la cual el alcalde del municipio del playón concedió licencia para la venta parcial del inmueble identificado con los No. 0001-0003-0318000 y 0100-0080-00020-00, matrícula inmobiliaria No. 300-86974, ubicado en la carrera 8 No. 2-14 del casco urbano de dicha localidad (Fls. 112-112<sup>a</sup>)
- f) Escritura pública No. 79 de 20 de junio de 2006 por medio de la cual se realizó la compraventa de un inmueble identificado con cédulas catastrales 000100030318000 y 0100008000002000, matrícula inmobiliaria 300-86974 ubicado en Cra 8 No. 2-142 el Playón, entre la señora SAUMET GAMARRA BLEIDIS DEL CARMEN y el Municipio del Playón, con el fin de destinarlo al programa de desarrollo de vivienda de interés social. (fls. 103-110)
- g) Respuesta de fecha de 11 de noviembre de 2010 al derecho de petición interpuesto por la señora Paola Infante Blanco, en donde el Municipio del Playón manifiesta: i) Que no reposa en la entidad archivo o documento alguno tendiente a la obtención de licencias o autorizaciones para adelantar un plan de vivienda para la época de los hechos y que las actuaciones relacionadas con un proyecto de vivienda fueron adelantadas por la administración vigente para el año 2010 en relación con el proyecto denominado “Bosques de Luisiana”, ii) Que en la entidad no reposa archivo o acto administrativo alguno que relacione los beneficiarios y/o usuarios del proyecto denominado “urbanización el bosque” iii) Que en la entidad no se encontró existencia de documento, contrato o acuerdo alguno entre el Municipio de El Playón y la Asociación ASOVISPLAY referido al manejo de aportes para el proyecto urbanización el bosque. (fls. 29-35)

## 5. CASO CONCRETO

Conforme a lo desarrollado y expuesto en precedencia se tiene que el subsidio familiar de vivienda en todas sus modalidades tiene como objetivo garantizar el derecho y el acceso a la vivienda digna para las personas de escasos recursos. Para ello, las personas que aspiren a ser beneficiarios de estos subsidios deberán acreditar los requisitos contemplados en las Leyes 9 de 1989, 3 de 1991, 1151 de 2007 y los Decretos 975 de 2004 y 4429 de 2005, desarrollados en la parte considerativa de esta providencia.

Así pues, de acuerdo con los decretos antes referidos, para ser beneficiario del plan de vivienda de interés social, la persona interesada se debe postular, posteriormente clasificar en el registro de postulantes teniendo en consideración los criterios establecidos en el artículo 36 del decreto 975 de 2004. Seguidamente, debe oficializarse la preselección de los postulantes y las asignaciones, comunicarse individualmente sobre la preselección y la asignación del subsidio, para finalmente ser otorgado por las autoridades competentes de que trata el artículo 96 de la Ley 388 de 1997.

En ese orden de ideas, la parte demandante no logró acreditar dentro del expediente mediante elemento probatorio alguno que el señor MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO o la señora PAOLA INFANTE BLANCO hayan cumplido con los trámites y requisitos previstos por el régimen de la asignación de vivienda de interés social. Por el contrario, en la respuesta del 11 de noviembre del 2010 al Derecho de Petición interpuesto por la demandante, el Municipio del Playón informa que no existe resolución o Acto administrativo que relacione a los beneficiarios y/o usuarios del proyecto del plan de vivienda de interés social “URBANIZACIÓN EL BOSQUE” (FI. 29-35) como lo demandan los artículos 46 y 47 del Decreto 975 de 2004.

Tampoco se puede decir que al señor MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO se le haya asignado una solución de vivienda por cuanto no existe en el expediente Acto administrativo emanado por la autoridad competente, que de acuerdo con los artículos 96 de la Ley 388 de 1997 y los anteriormente mencionados, lo haya seleccionado como beneficiario, y si aun en gracia de discusión ello se llegara a aceptar, encuentra la Sala que la “cesión” hecha por

el señor Duran Toscano a la demandante no tiene vocación de producir efectos jurídicos, entre otras cosas porque: (i) no se identifica con claridad ni el lote ni el proyecto de vivienda de interés social que se está cediendo y (ii) mucho menos existe en el expediente Acto Administrativo que acepte la cesión del derecho al cupo de lote referido en el oficio del 22 de septiembre de 2006. (Fl. 22)

En razón de lo anterior, concluye la Sala que en el presente asunto no se logró acreditar la existencia de un daño y mucho menos la antijuridicidad del mismo, dado que la demandante no demostró tener derecho alguno en relación con el supuesto proyecto de vivienda de interés social para los asociados de ASOVISPLAY, denominado “urbanización el bosque” por lo que la no entrega formal y material de la parte proporcional del lote donde se desarrolla el supuesto proyecto no representa un daño real y cierto en cabeza de la demandante.

Además, de lo anterior, encuentra la sala que en relación con la consignación \$1.500.000 fue el señor MIGUEL ÁNGEL DURAN TOSCANO quien realizó la misma y no la señora PAOLA INFANTE BLANCO, tal y como se puede evidenciar en el comprobante de consignación (fl. 15), por lo cual no puede predicarse que haya un detrimento patrimonial en contra de la demandante y un consecuencial enriquecimiento sin justa causa a favor del Municipio del Playón, máxime cuando la referida consignación se hizo a favor de la Asociación de vivienda de interés social – ASOVISPLAY y no del ente territorial.

De esta forma, al no acreditarse el primer elemento configurador de la responsabilidad estatal como lo es la existencia de un daño antijurídico, concluye esta Sala de Decisión que no lo asiste responsabilidad ni administrativa ni patrimonial alguna al Municipio del Playón con ocasión a los hechos que fueron objeto de litigio en el presente proceso y en consecuencia se procederá a CONFIRMAR la sentencia de primera instancia.

## 6. CONDENA EN COSTAS

Indica la parte demandante que no se encuentra de acuerdo con la condena en costas y agencias en derecho determinada por el A quo. Sobre el particular debe precisarse que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP, la condena en costas es procedente en contra de la parte vencida dentro del proceso, por lo cual considera esta Sala de Decisión que la condena impuesta por el A quo está ajustada a la normatividad que regula la materia, toda vez que las pretensiones de la demanda fueron denegadas en su totalidad y bajo esa consideración se confirmara la sentencia de primera instancia también en este aspecto.

En cuanto a la condena en costas de segunda instancia dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, y en concordancia con los numerales 1 y 3 del artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante y en favor de la demandada, teniendo en cuenta que se confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia. Las costas serán liquidadas por el juez de primera instancia de conformidad con el artículo 366 del código general del proceso.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SANTANDER**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: CONFÍRMASE** en su totalidad la sentencia de fecha 28 de Julio de 2015 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Bucaramanga, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: CONDÉNASE** en costas de segunda instancia a la parte demandante, de acuerdo con lo señalado en las consideraciones.

**TERCERO: DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen una vez ejecutoriada esta providencia y previas constancias de rigor en el sistema justicia siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Aprobado en Sala de Decisión Virtual, Acta No.76/2020

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
**MILCIADES RODRÍGUEZ QUINTERO**  
Magistrado

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
**SOLANGE BLANCO VILLAMIZAR**  
Magistrada

(Aprobado y adoptado por medio electrónico)  
**RAFAEL GUTIÉRREZ SOLANO**  
Magistrado