

**ACTO ADMINISTRATIVO / SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA –  
Postulación. Modalidades. Oferente. Postulante / VIOLACION AL DEBIDO  
PROCESO**

Las normas transcritas establecen que se accede a los subsidios familiares de vivienda a través de postulación, la cual puede ser individual (aquella en la cual un hogar, en forma independiente, solicita el subsidio para la adquisición de vivienda) o colectiva (aquella en la cual un grupo de hogares solicita el subsidio, para su aplicación a soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes). A su turno, los oferentes son aquellas entidades que participan en la presentación de programas de vivienda de interés social, que se realizan con base en la postulación colectiva y con el cumplimiento de unos requisitos establecidos en el artículo 26 del Decreto 2620 de 2000, anteriormente transcrito. No cabe duda para la Sala que, la Resolución N° 0372 de mayo 24 de 2002 desconoció el principio de legalidad al rechazar las reclamaciones de Limos Ltda. por falta de legitimación en la causa, por considerarla como oferente y no como postulante no beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, vulnerando así los artículos 23, 24 y 57 del Decreto 2620 de 2000, relativos a las modalidades de postulación, a las postulaciones colectivas y a las reclamaciones respectivamente, así como también desconoció el artículo 70 de la Ley 633 de 2000, referente a los proyectos colectivos de vivienda de interés social. El a quo consideró que, el contenido del acto administrativo demandado transgredió el derecho fundamental de la demandante consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, al haber sido rechazada la reclamación incoada por ésta ante el INURBE, sin haber entrado a dilucidar de fondo si efectivamente le asistía derecho o no a la constructora, con la peregrina tesis de que carecía de legitimidad por activa para presentar dicha reclamación, porque según el artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, quien tiene la facultad para reclamar es el postulante y no el oferente en el caso de postulaciones colectivas, impidiéndosele de este modo, la posibilidad de controvertir tal decisión, cuando en verdad había sido ella la que había presentado de manera colectiva las asignaciones de los subsidios de vivienda para la Urbanización Altos de Villa Concha. Por lo tanto, el derecho al debido proceso de Limos Ltda. fue vulnerado por INURBE, como quiera que la reclamación presentada el 15 de enero de 2002 (dentro del término legal) a través de su representante legal, fue atendida por la entidad demandada, siendo rechazada por falta de legitimación en la causa por ser oferente, cuando en realidad se trataba de un postulante colectivo no beneficiado de la solicitud de asignación de subsidios de vivienda familiar, lo cual le otorgaba la legitimación para efectuar la reclamación y el derecho para que ésta fuera decidida en legal forma.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2620 DE 2000 – ARTICULO 23 / DECRETO 2620 DE 2000 – ARTICULO 24 / DECRETO 2620 DE 2000 – ARTICULO 26 / DECRETO 2620 DE 2000 – ARTICULO 31 / LEY 633 DE 2000 – ARTICULO 70

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00631-01**

**Actor: SOCIEDAD LIMOS LTDA.**

**Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA -INURBE EN LIQUIDACION-**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Sociedad LIMOS LTDA. contra la sentencia de 27 de abril de 2006, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, (Sección Primera Sub-sección A), declaró no probada la excepción propuesta por la entidad demandada y declaró la nulidad de la Resolución N° 0372 del 24 de mayo de 2002 proferida por el Gerente General del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE, por la cual rechazó una reclamación.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

La Sociedad LIMOS LTDA., por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó al Tribunal Administrativo del Magdalena que accediera a las pretensiones contenidas en el escrito contentivo de la demanda, sin embargo, por tratarse de un acto administrativo del orden nacional al haber sido suscrito por el Gerente General del INURBE con sede en la capital, la competencia en primera instancia le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

#### **1.1. Pretensiones:**

1°. Declarar la nulidad en su totalidad de la Resolución N° 0372 de fecha 24 de Mayo del 2002, del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE mediante la cual se rechazó por falta de legitimación activa en la causa la reclamación presentada por la señora MONICA PATRICIA ROSALES MENDOZA actuando en calidad de Representante Legal de la Sociedad Limos Ltda., oferente del proyecto Urbanización Altos de Villa Concha, contra las asignaciones contenidas en la Resolución 683 del 24 de Diciembre de 2001 y publicada el 28 de diciembre de

2001 y las resoluciones 768 y 769 del 28 de diciembre de 2001, publicadas el 31 de diciembre de 2001.

2º. Como consecuencia de lo anterior, a título del Restablecimiento del Derecho, declarar que la sociedad Limos Ltda. tiene legitimación activa en la causa para efectuar la reclamación prevista en el artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, referente a los postulantes no beneficiados de la asignación contenida en las resoluciones 683 del 24 de diciembre de 2001, 768 y 769 ambas del 28 de diciembre de 2001.

3º. Ordenar al INURBE atender la reclamación presentada oportunamente por la demandante y efectuar la comparación de puntajes, entre los postulantes favorecidos en la asignación de Diciembre del 2001 del Departamento del Magdalena y todos los postulantes ofertados por Limos Ltda. sin exclusión dentro del proyecto denominado Urbanización Altos de Villa Concha.

4º. Ordenar al INURBE que una vez atendidas las reclamaciones incorpore a todos los postulantes beneficiados, previo informe motivado y suscrito por el representante legal de la entidad otorgante, y que si los recursos resultaren insuficientes, las respectivas postulaciones se hagan efectivas en la siguiente asignación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional en su política de subsidio de vivienda de interés social.

5º. Condenar al INURBE a indemnizar plenamente a la actora por los perjuicios de toda naturaleza, resultantes de la ejecución del acto acusado y a pagar las costas del proceso.

## **1.2. Hechos:**

La Sociedad denominada Limos Ltda., domiciliada en Barranquilla fue constituida mediante escritura pública N° 2175 del 25 de agosto de 1992, inscrita en al Cámara de Comercio de esa ciudad, tiene como objeto social desarrollar proyectos urbanísticos y la construcción de viviendas de interés social, en desarrollo de lo cual cumple funciones de una Organización Popular de Vivienda.

Por Resolución 00145 del 6 de diciembre de 2001, el INURBE Regional Magdalena declaró elegible el proyecto denominado Urbanización Altos de Villa

Concha, Etapa A y mediante Resolución 00146 de la misma fecha, declaró la elegibilidad de la Etapa B.

El día 7 de diciembre de 2001 la constructora Limos Ltda., presentó en postulación colectiva un listado de más de 70 personas para la asignación de subsidios con los formularios debidamente diligenciados y, anexó un disquete con la información personal de los postulantes, de conformidad con el programa “*cap sivilis*” exigido por el INURBE.

Destaca la demandante que, en el mencionado proyecto los postulantes ya habían pagado el lote sobre el cual debía de construirse su vivienda, lo que representa el 10% más sobre su calificación, hecho que se acreditó al efectuarse la postulación, a lo que añade que los postulantes habían suscrito contrato de promesa de compraventa con Limos Ltda., con la obligación de construir en el lote prometido, dentro del cual se encontraba avanzada la obra en un 50%, hecho que otorgaba un mayor porcentaje sobre la calificación, sobre todo en un caso como el **sub judice**, en el que la mayoría de los postulantes tenían aporte en ahorro programado y aporte periódico representado en cesantías; que sin embargo al momento de hacerse la asignación del subsidio familiar de vivienda, a ninguno de los postulantes del proyecto de vivienda Urbanización Altos de Villa Concha, se les hizo asignación alguna.

Señala que los postulantes presentados por la constructora en postulación colectiva, además de tener la condición de ser cabezas de familia con gran número de personas a cargo, ostentaban mayores puntajes que aquellos que resultaron favorecidos por la Resolución 768 de 28 de diciembre de 2001.

Menciona el apoderado judicial de la demandante que, en cumplimiento del artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, la Sociedad que representa presentó la respectiva reclamación dentro del término legal ante el INURBE y que al no obtener respuesta, presentó ante el Tribunal Administrativo del Magdalena acción de cumplimiento en contra del INURBE, corporación que mediante providencia del 24 de julio de 2002, resolvió rechazar por improcedente la solicitud

Destaca la importancia de la Sentencia fechada 26 de septiembre de 2002 de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que confirmó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena del 24 de julio, pues en uno de sus apartes,

sí reconoció que la constructora tenía legitimidad para reclamar los subsidios en nombre de los postulantes.

Afirma que la Sociedad Limos Ltda., presentó ante el Procurador Único en lo Judicial ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, solicitud de conciliación, diligencia que se llevó a cabo el día 11 de octubre de 2002, declarándose cerrada la etapa prejudicial por no existir ánimo conciliatorio entre las partes.

### **1.3. Normas violadas y concepto de la violación:**

El apoderado de la actora considera que, el acto administrativo demandado violó los artículos 29 de la Constitución Política; 6º, 23, 24, 44, 51, 57 y 69 del Decreto 2620 de 2000 y el artículo 70 de la Ley 633 de 2000.

Considera que de acuerdo con el contenido de los anteriores preceptos normativos, la sociedad Limos Ltda. sí se encontraba legitimada para instaurar la reclamación ante el INURBE, que no le correspondía a los postulantes considerados individualmente, por cuanto se trató de un proyecto colectivo promocionado y presentado por la constructora, cuyo objeto social la facultaba para presentar y para exigir el cumplimiento del otorgamiento de los subsidios, por ser beneficiaria de los mismos en su condición de vendedora de las soluciones de vivienda y por ser la directamente perjudicada con la determinación adoptada por el INURBE, cuya Resolución demandada califica de estar falsamente motivada.

En síntesis aprecia que, Limos Ltda. sí tiene legitimación activa en la causa para reclamar ante el INURBE, la no asignación de los subsidios de sus postulantes en el proyecto Urbanización Altos de Villa Concha. (demanda obrante a folios 2 al 17 del cuaderno principal)

### **2. Contestación de la demanda:**

El INURBE -en liquidación- propuso la excepción por él denominada “*de cumplimiento de la normatividad legal*”, al considerar que la actuación desplegada por la entidad que representa, se fundamentó en normas legales y que por tanto no violó las normas señaladas como tal en la demanda. Considera que la Resolución 0372 de 2002 se expidió de manera regular, con base en lo preceptuado en el artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, por lo que no existe falsa motivación como lo endilga el demandante, ni desconoció las atribuciones propias del Gerente del INURBE.

Considera también que la demandante, carece de legitimación por activa para formular la reclamación que contiene la demanda, ya que ésta le correspondía hacerla de manera individual a cada uno de los posibles beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, pues la constructora solamente actuó como la oferente del proyecto, a quien sólo le asistía el interés económico para percibir unos emolumentos por la construcción de las viviendas y no obtendría beneficio alguno por la asignación de los subsidios, ya que éstos sólo se le asignan a personas naturales y no jurídicas según la ley 3 de 1991.

Indica el representante de la demandada que, en el acto administrativo demandado, la reclamación que presentó la constructora ya le fue en su oportunidad resuelta por el INURBE motivo por el cual, no podía obligársele de nuevo a efectuar comparación o a revisar de nuevo los puntajes.

Finalmente afirma que el INURBE en liquidación se encuentra imposibilitado legalmente para asignar subsidios familiares de vivienda, en virtud del expreso mandato consignado en el artículo 24 del Decreto 554 de 2003 mediante el cual ordenó la supresión y consecuente liquidación de esta entidad estatal. (escrito visible a folios 134-149 del cuaderno uno).

### **3. Alegatos de Conclusión:**

Dentro de la oportunidad procesal, el apoderado de la demandada y el representante judicial de la sociedad demandante, presentaron escritos contentivos de los alegatos de conclusión, en los cuales reafirmaron los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Sin embargo el apoderado judicial de Limos Ltda. afirma en su memorial (obrante a folio 178 del cuaderno principal), que en el Acta N° 01 de abril 25 de 2002 proferida por el INURBE, mediante la cual se efectuó el Comité de reclamaciones, no mencionó en ningún momento la reclamación presentada dentro del término por la constructora que representa. Que precisamente la Resolución 0372 de 2002, rechazó la reclamación de la constructora, sin tener en cuenta que no había sido objeto de estudio por parte del comité de reclamaciones.

Nuevamente destaca el demandante, la importancia del precedente jurisprudencial proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 26 de septiembre de 2002 proferida por el Magistrado Ponente Doctor Alier Eduardo

Hernández Enriquez, mediante la cual reconoció que la sociedad que representa, sí tenía legitimidad por activa para instaurar la acción objeto de demanda, pues es la misma ley la que la faculta para presentar un proyecto colectivo.

#### **4. Concepto del Ministerio Público:**

Se abstuvo de rendir concepto el Agente del Ministerio Público.

## **II. LA SENTENCIA OBJETO DE APELACION**

Considera la primera instancia que sí le asistía razón a la sociedad demandante, motivo por el cual declaró la nulidad de la Resolución atacada, al tiempo que declaró no probada la excepción propuesta por la entidad demandada, al considerar que es evidente que en realidad no se trata de un verdadero medio exceptivo en el sentido de impedir el surgimiento de la pretensión, sino que corresponde a un argumento de defensa en oposición a la prosperidad de las súplicas de la demanda.

Indica el **a quo** que, sí se logró desvirtuar la legalidad de la Resolución 0372 de 2002, por cuanto efectivamente su contenido sí vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, al no haberle permitido a la demandante ejercer en nombre del grupo de postulantes colectivo, el derecho a la reclamación contra la negativa de asignación de subsidios de vivienda a los posibles beneficiarios de subsidios, para el proyecto Urbanización Altos de Villa Concha, sin haber efectuado el INURBE un análisis de fondo a la reclamación presentada por la constructora dentro del término legal, lo cual le impidió la posibilidad de ser controvertida por la sociedad postulante. Que tal irregularidad radica en que la reclamación ni siquiera fue considerada sino que fue rechazada de plano.

Menciona que a la constructora sí le asistía interés jurídico para hacer la reclamación, ante la no asignación de subsidios de vivienda para su proyecto, por tratarse de la intermediaria del grupo colectivo de postulantes, de acuerdo con la expresa facultad que le otorga el artículo 24 del Decreto 2620 de 2000, siendo por ello lógico y razonable entender que estaba facultada para oponerse y controvertir la decisión denegatoria de las asignaciones, en representación del mismo colectivo postulante en cuyo nombre presentó la solicitud.

Con base en las anteriores consideraciones, entiende el fallador de primera instancia que la Resolución N° 0372 de mayo de 2002, está viciada de falsa motivación que

entiende más bien como indebida aplicación e interpretación de las normas pertinentes, por lo que lo procedente es declarar su nulidad. Sin embargo no procedió a declarar el restablecimiento del derecho, en virtud a la naturaleza del asunto, al tiempo transcurrido y en especial a que el Decreto 554 de 2003, suprimió el INURBE y ordenó su liquidación, al tiempo que en el artículo 24 inciso 2° le prohibió al organismo en su etapa de liquidación, conceder subsidios.

Por lo anteriormente expuesto, consideró el **a quo** que resultaría inane ordenar que la entidad efectuara estudio de fondo a la reclamación de Limos Ltda., además de que luego de cuatro años de la ocurrencia de los hechos, otro debe ser ya el estado de los postulantes de aquella época e incluso del proyecto habitacional.

Afirmó que, como quiera que la demandante no demostró el padecimiento del daño causado por la negativa de la entidad demandada, no es posible ordenar la indemnización de perjuicios padecidos derivados de la omisión ilegal en que incurrió el INURBE. ( providencia visible a folios 184-205 del cuaderno número 1).

### **III. EL RECURSO DE APELACION**

Solicita el apelante la revocatoria del numeral tercero de la sentencia proferida por el Tribunal de primera instancia, al considerar que el artículo 60 del Código de Procedimiento Civil, en tratándose de la sucesión procesal, dispone que si en el curso del proceso sobreviene la extinción de la persona jurídica, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter, destacando que en todo caso la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no comparezcan.

Menciona que el Decreto 554 de 2003 suprimió el INURBE pero que el Decreto 555 de 2003, creó el Fondo Nacional de Vivienda que asumió las funciones del liquidado instituto con sus derechos y obligaciones, por lo que se debe ordenar a esta nueva entidad estudiar las reclamaciones, entre ellas, las de la sociedad Limos Ltda.

Para el censor, sí está probado en el expediente el monto de los perjuicios padecidos por la constructora estimados en la suma de mil quinientos sesenta (1.560) salarios mínimos legales mensuales a la fecha de la asignación, por lo que solicita la revocatoria del numeral 3° de la sentencia impugnada y en su defecto condenar a la entidad demandada y/o al Fondo Nacional de Vivienda a pagar a la demandante la suma antes mencionada (recurso obrante a folio 5 cuaderno N° 2)

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación rindió concepto, en el que estimó que los argumentos planteados por el apelante no estaban llamados a prosperar, motivo por el cual solicita se confirme la sentencia impugnada.

Lo anterior teniendo de presente el contenido del artículo 24 del Decreto 554 de 2003 que prohibió expresamente que el INURBE en liquidación, asignara subsidios de vivienda de interés social.

El agente ministerial acogió en su integridad los planteamientos del **a quo**, al considerar que resulta inocua una decisión mediante la cual se ordene al INURBE acoger la reclamación presentada por la Sociedad Limos Ltda. además de que han transcurrido más de seis (6) años desde el momento de la reclamación, lo cual permite concluir que las condiciones de los postulantes del subsidio han variado.

Desestimó la propuesta del censor en el sentido de que las obligaciones y funciones del INURBE en liquidación, fueran asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda.

Discrepa el vocero de la Procuraduría, de la supuesta indemnización por los perjuicios causados a la sociedad Limos Ltda. la cual fuera tasada por el recurrente, pues los subsidios que alega dejó de recibir nunca le fueron asignados, teniendo en cuenta que el acto administrativo demandado no resolvió su situación de fondo, es decir, no resolvió la reclamación a su favor puesto que consideró que no tenía legitimación en la causa para hacer tal reclamo. (concepto visible a folios 67-74 de la misma encuadernación)

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **1. El acto administrativo demandado:**

**“RESOLUCION NUMERO 0372 DE 2002**  
(24 de Mayo 2002)

**POR LA CUAL SE RECHAZA UNA RECLAMACION**

**EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA  
DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA “INURBE”**

En uso de sus facultades legales y estatutarias, y en especial las contenidas en el Decreto 2620 de 2000, y

CONSIDERANDO:

Que la Gerencia General del INURBE mediante la Resolución 683 del 24 de diciembre de 2001, asignó 7.314 Subsidios Familiares de Vivienda a igual número de hogares beneficiarios, conforme con lo previsto en la Ley 3 de 1991 y el Decreto 2620 de 2000.

Que la precitada Resolución se publicó el 28 de diciembre de 2001 en el Periódico "El Tiempo".

Que la Gerencia General del INURBE mediante las Resoluciones 768 y 769 del 28 de diciembre de 2001, asignó 5.327 y 5.962 Subsidios Familiares de Vivienda, respectivamente, a igual número de hogares beneficiarios, conforme con lo previsto en la Ley .3 de 1991, el Decreto 2620 de 2000 y el Decreto 2420 de 2001.

Que la precitada Resolución se publicó el 31 de diciembre de 2001 en el periódico "El Tiempo".

Que el artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, establece: "*Los postulantes no beneficiados en la respectiva asignación, que se sientan afectados en relación con la calificación y el orden secuencial, tendrán un plazo de quince (15) días calendario desde la fecha de la publicación, a que se refiere el artículo anterior, para presentar por escrito ante la entidad otorgante, las observaciones y reclamos que le merece dicha asignación. Transcurrido dicho plazo no se atenderán reclamaciones. Sólo serán atendidos los errores fundados en errores de hecho, no imputables a los postulantes, de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca por resolución el Ministerio de Desarrollo Económico.*

*Los postulantes cuyos reclamos fueren acogidos serán incorporados a la lista de postulantes beneficiados, previo informe motivado y suscrito por el Representante Legal de la entidad otorgante y si los recursos resultaren insuficientes, las postulaciones respectivas se harán efectivas en la siguiente asignación"*

Que el plazo para la presentación de la reclamación contra la asignación contenida en la Resolución 683 de 2001 y publicada el 28 de diciembre de 2001, vencía el 12 de enero de 2002.

Que el plazo para la presentación de la reclamación contra la asignación contenida en las Resoluciones 768 y 769 de 2001 y publicadas el 31 de diciembre de 2001, vencía el 15 de enero de 2002.

Que la señora MONICA PATRICIA ROSALES MENDOZA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32.659.691, actuando en calidad de Representante Legal de la Sociedad Comercial LIMOS LTDA, Oferente del Proyecto URBANIZACION ALTOS DE VILLA CONCHA, mediante comunicación radicada en el INURBE, el 15 de enero de 2002, presentó reclamación a las asignaciones efectuadas.

Que conforme a la norma transcrita existe falta de legitimación activa en la causa por parte del Oferente para efectuar la reclamación, toda vez que la norma atribuye y concede dicha facultad única y exclusivamente a los postulantes no beneficiados en la respectiva asignación, por lo tanto se procederá al rechazo de la reclamación.

En consecuencia, no resulta jurídicamente viable la reclamación efectuada por el Oferente, por lo que se rechazará la misma.

En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO:** Rechazar por falta de legitimación activa en causa la reclamación presentada por la señora MONICA PATRICIA ROSALES MENDOZA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32.659.691, actuando en calidad de Representante Legal de la Sociedad Comercial LIMOS LTDA, Oferente del Proyecto URBANIZACION ALTOS DE VILLA CONCHA, contra las asignaciones contenidas en la Resolución 683 del 24 de diciembre de 2001 y publicada el 28 de diciembre de 2001 y las Resoluciones 768 y 769 del 28 de diciembre de 2001 y publicadas el 31 de diciembre de 2001.

**ARTICULO SEGUNDO:** Comisionar al Director Regional Atlántico del INURBE, para que notifique personalmente el contenido de la presente Resolución conforme con lo previsto en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

**ARTICULO TERCERO:** Advertir que contra el contenido de la presente Resolución procede el recurso de reposición que deberá ser presentado personalmente o por intermedio de apoderado ante la Gerencia General o la Dirección Regional Atlántico dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

**ARTICULO CUARTO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C. a los 24 días del mes de mayo de 2002

**IVAN RODRIGO ALVARADO GAITAN**  
Gerente General"

## **2. Estudio y decisión del recurso de apelación:**

Para mejor comprensión del presente examen de legalidad, se transcribe el siguiente marco normativo:

**"DECRETO 2620 DE 2000**  
(diciembre 18)

Por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 3a. de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar y la Ley 546 de 1999, en relación con la vivienda de interés social.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**  
en uso de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo  
189 de la  
Constitución Política y en desarrollo de las Leyes 49 de 1990, 3a. de  
1991 y 546 de 1999,

**DECRETA:**

(...)

**CAPITULO II.**  
**PROCEDIMIENTOS DE ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE**  
**VIVIENDA**  
**SECCION I.**  
**POSTULACIÓN A LOS SUBSIDIOS**

**ARTICULO 23. MODALIDADES DE LA POSTULACION.** La solicitud de asignación de los subsidios familiares de vivienda se hará mediante postulación, dado el cumplimiento de las condiciones de ahorro previo, bajo las modalidades de ahorro programado y realización de aportes periódicos en las entidades captadoras de recursos indicadas en el inciso siguiente, y la financiación complementaria para la obtención de la solución de vivienda.

El ahorro previo, en la modalidad de ahorro programado, se realizará con establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Bancaria, cooperativas de ahorro y crédito y multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, previamente autorizadas por la Superintendencia de la Economía Solidaria para el ejercicio de la actividad financiera, vigiladas por esta misma entidad e Inscritas en el Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas, Fogacoop.

El ahorro previo, en la modalidad de aportes periódicos, se realizará en Fondos Comunes Especiales administrados por Sociedades Fiduciarias, cuya finalidad específica sea que sus aportantes adquieran vivienda; y en Fondos Mutuos de Inversión vigilados por la Superintendencia de Valores; así mismo se considerará ahorro previo, en la modalidad de aportes periódicos, las cesantías depositadas en los fondos públicos o privados de cesantías o en el Fondo Nacional de Ahorro. El monto del ahorro previo deberá ser como mínimo igual al diez por ciento (10%) del valor de la solución de vivienda a adquirir o del valor del presupuesto de construcción de la vivienda a mejorar o construir y deberá conformarse en un período no inferior al establecido en el artículo **30** del presente decreto.

La postulación al subsidio familiar de vivienda podrá ser individual o colectiva. Se denomina postulación individual aquella en la cual un hogar, en forma independiente, solicita el subsidio para la adquisición de vivienda. Se denomina postulación colectiva aquella

en la cual un grupo de hogares solicita el subsidio, para su aplicación a soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes.

**ARTICULO 24. DE LAS POSTULACIONES COLECTIVAS.** Las postulaciones colectivas se realizan a través de las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No Gubernamentales, las Cajas de Compensación Familiar, los constructores, las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas que cumplan con las funciones de implantar las políticas de vivienda de interés social en el municipio o distrito, los Fondos Departamentales de Vivienda, las entidades territoriales u otras entidades con personería jurídica vigente que tengan incluido en su objeto social la promoción y el desarrollo de programas de vivienda de interés social para sus asociados, afiliados o vinculados, que hayan definido un proyecto de vivienda al cual aplicarán el subsidio, el cual podrá ser de mejoramiento, adquisición o construcción de vivienda, de conformidad con los planes establecidos en el presente decreto. La financiación de tales postulaciones se podrá realizar a través de aportes económicos solidarios y su ejecución se realizará por sistemas de autogestión o participación comunitaria, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 9a. de 1989 y del Decreto 2391 de 1989. Para proyectos de adquisición de vivienda y construcción en sitio propio nucleada, la elegibilidad deberá cubrir las mismas unidades que contempla la correspondiente licencia de construcción y cumplir con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley 388 de 1997.

Se entiende por financiación a través de aportes económicos solidarios aquella en la cual los afiliados o asociados participan directamente, mediante aportes en dinero y trabajo comunitario, o en cualquiera de las dos modalidades. Se entiende por sistemas de autogestión o participación comunitaria aquellos en los cuales el proyecto se desarrolla con la participación de todos los afiliados administrativa, técnica o financieramente. Estos últimos pueden ser por autoconstrucción o por construcción delegada.

En la postulación colectiva, las condiciones de ahorro previo y crédito se evaluarán individualmente y, de igual forma se otorgarán los subsidios a cada socio, miembro o afiliado postulante.

En las postulaciones colectivas se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Referirse únicamente a viviendas Tipos 1 y 2 en todos los municipios y, Tipo 3 en municipios con población superior a quinientos mil (500.000) habitantes y a programas de mejoramiento.
2. El número de afiliados que conforman el grupo que postula no podrá ser inferior a cinco (5) ni superior a doscientos (200), salvo lo establecido en el parágrafo 2o. del artículo 1o. del presente decreto.
3. Acreditar la propiedad del lote o terreno, cuando a ello haya lugar y la correspondencia entre el número de lotes y postulantes.
4. Los afiliados beneficiarios sólo podrán aplicar sus subsidios al pago del precio de adquisición, construcción o mejoramiento de una vivienda incluida en el proyecto presentado y declarado elegible.

**PARÁGRAFO 1o.** Los aportes económicos solidarios, realizados en trabajo, no reemplazarán para ningún efecto el ahorro previo.

**PARÁGRAFO 2o.** En las postulaciones colectivas el ahorro previo podrá estar conformado por el terreno sobre el cual se plantea el desarrollo del programa de vivienda, siempre y cuando se acredite su propiedad por parte de los postulantes o de las entidades promotoras de programas, diferentes a las empresas constructoras y su destinación exclusiva a dicho programa. El terreno debe estar libre de todo gravamen o hipoteca o condición resolutoria, excepto las constituidas para desarrollar el proyecto. Este ahorro se estimará en un diez por ciento (10%) del valor de las respectivas soluciones de vivienda, en el caso del terreno en bruto, y en un veinte por ciento (20%), en el caso de terrenos urbanizados.

**PARÁGRAFO 3o.** En la postulación colectiva se presentará en forma simultánea la postulación y el respectivo proyecto donde se aplicarán los subsidios. El proyecto deberá contar con la declaración de elegibilidad de la entidad competente. Los proyectos podrán ser desarrollados parcialmente o por etapas, de tal manera que es posible realizar varias postulaciones, hasta completar el total de soluciones de vivienda contempladas en la elegibilidad.

**PARÁGRAFO 4o.** Los beneficiarios de subsidio que se hayan postulado individualmente podrán, previa solicitud del mismo y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normatividad vigente respecto de la postulación, aplicarlo en proyectos que hayan obtenido elegibilidad para postulación colectiva, siempre y cuando este proyecto cumpla las condiciones socioeconómicas y el tipo de vivienda al cual postuló. Igualmente los beneficiarios del subsidio que se hayan postulado colectivamente podrán aplicarlo en cualquier etapa del proyecto al cual se postularon. En caso de no existir una única elegibilidad para el proyecto, los beneficiarios podrán aplicar sus subsidios en cualquiera de las soluciones habitacionales del total que conforman el proyecto de vivienda, al cual se postularon.

#### **ARTICULO 26. REQUISITOS QUE DEBEN PRESENTAR LAS ENTIDADES**

**OFERENTES EN POSTULACION COLECTIVA.** Las entidades que deseen participar en la presentación de programas de vivienda de interés social, que se realicen con base en postulación colectiva, deberán acreditar ante el Inurbe los siguientes requisitos:

- a) Estar legalmente constituida e inscrita en la Cámara de Comercio respectiva;
- b) Estar inscrita en el Registro Unico de Proponentes;
- c) Demostrar una capacidad financiera de contratación igual o mayor al valor total del proyecto presentado para declaratoria de elegibilidad;
- d) Demostrar una experiencia mínima de dos (2) años en gestión y promoción de vivienda;
- e) Estar sometida a auditoría externa.

(...)

**ARTICULO 31. REGISTRO DE POSTULANTES.** Las personas inscritas en el Registro de Ahorradores, que cumplan con los requisitos de ahorro previo y evaluación de su capacidad de crédito, cuando éste se requiera, podrán solicitar el Subsidio Familiar de Vivienda mediante su ingreso al Registro de Postulantes, en las entidades otorgantes del subsidio.

(...)

**ARTICULO 57. RECLAMACIONES.** Los postulantes no beneficiados en la respectiva asignación, que se sientan afectados en relación con la calificación y el orden secuencial, tendrán un plazo de quince (15) días calendario desde la fecha de la publicación, a que se refiere el artículo anterior, para presentar por escrito ante la entidad otorgante, las observaciones y reclamos que les merece dicha asignación. Transcurrido dicho plazo no se atenderán reclamaciones. Sólo serán atendidos los reclamos fundados en errores de hecho no imputables a los postulantes, de acuerdo con el procedimiento que para el efecto establezca por resolución el Ministerio de Desarrollo Económico. Los postulantes cuyos reclamos fueren acogidos serán incorporados a la lista de postulantes beneficiados, previo informe motivado y suscrito por el representante legal de la entidad otorgante y si los recursos resultaren insuficientes, las postulaciones respectivas se harán efectivas en la siguiente asignación.

**“LEY 633 DE 2000**  
(diciembre 29)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**  
**DECRETA:**

(...)

**ARTICULO 70. PROYECTOS COLECTIVOS EN VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.** La asignación individual de los subsidios a la demanda para vivienda de interés social contempla las modalidades de proyectos individuales y proyectos colectivos”.

Las normas transcritas establecen que se accede a los subsidios familiares de vivienda a través de **postulación**, la cual puede ser **individual** (aquella en la cual un hogar, en forma independiente, solicita el subsidio para la adquisición de vivienda) o **colectiva** (aquella en la cual un grupo de hogares solicita el subsidio, para su aplicación a soluciones de vivienda que conforman un proyecto en el que participan los postulantes).

A su turno, los **oferentes** son aquellas entidades que participan en la presentación de programas de vivienda de interés social, que se realizan con base en la postulación colectiva y con el cumplimiento de unos requisitos establecidos en el artículo 26 del Decreto 2620 de 2000, anteriormente transcrito.

En el caso presente, está demostrado que la Sociedad Limos Ltda. radicó el 27 de

noviembre de 2001 ante el INURBE como oferente, los proyectos colectivos de adquisición de vivienda de interés social para postulantes al subsidio familiar de vivienda, denominados “Urbanización Altos de Villa Concha Etapa A” y “Urbanización Altos de Villa Concha Etapa A”, los cuales fueron elegidos por dicha entidad mediante Resoluciones 00145 (fl. 23) y 00146 (fl. 25) de 30 de noviembre de 2001, respectivamente.

El 7 de diciembre de 2001, la actora presentó ante el INURBE en postulación colectiva a 78 personas para que les fuera asignado el subsidio de vivienda familiar en los proyectos “*Urbanización Altos de Villa Concha Etapa A y B*”.

Mediante Resolución 0768 de 27 de diciembre de 2001, INURBE asignó 5.327 subsidios de vivienda familiar, sin que dentro de estos resultara beneficiado alguno o algunos de los que la actora había postulado de manera colectiva, lo cual le daba la calidad de ser “postulante no beneficiado”.

No cabe duda para la Sala que, la Resolución N° 0372 de mayo 24 de 2002 desconoció el principio de legalidad al rechazar las reclamaciones de Limos Ltda. por falta de legitimación en la causa, por considerarla como oferente y no como postulante no beneficiaria del subsidio de vivienda familiar, vulnerando así los artículos 23, 24 y 57 del Decreto 2620 de 2000, relativos a las modalidades de postulación, a las postulaciones colectivas y a las reclamaciones respectivamente, así como también desconoció el artículo 70 de la Ley 633 de 2000, referente a los proyectos colectivos de vivienda de interés social.

El *a quo* consideró que, el contenido del acto administrativo demandado transgredió el derecho fundamental de la demandante consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, al haber sido rechazada la reclamación incoada por ésta ante el INURBE, sin haber entrado a dilucidar de fondo si efectivamente le asistía derecho o no a la constructora, con la peregrina tesis de que carecía de legitimidad por activa para presentar dicha reclamación, porque según el artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, quien tiene la facultad para reclamar es el postulante y no el oferente en el caso de postulaciones colectivas, impidiéndosele de este modo, la posibilidad de controvertir tal decisión, cuando en verdad había sido ella la que había presentado de manera colectiva las asignaciones de los subsidios de vivienda para la Urbanización Altos de Villa Concha.

De acuerdo con el material probatorio arrimado al expediente, la Sala observa que el Comité de Reclamaciones del INURBE mediante Acta Número 01 de 25 de Abril de 2002 (visible a folio 153 del C.O, 1), se pronunció acerca de algunas reclamaciones colectivas, sin incluir la reclamación colectiva de Limos S.A.

Igualmente, a folios 161-163 del mismo paginario, figura copia del Acta Número 03 del 14 de Mayo de 2002, en la cual el mismo Comité de Reclamaciones sí se pronunció sobre la situación de actora, para el proyecto Altos de Villa Concha. En la mencionada Acta, el Comité de Reclamaciones que lo integraban el Subgerente de Planeación y Sistemas, el Jefe de la Oficina Jurídica, el Subgerente de Gestión Urbana y Asistencia Técnica y el Secretario Técnico del mismo, en reunión llevada a cabo el 14 de Mayo de 2002 (fecha anterior a la Resolución 0372 demandada que es del 24 de mayo de 2002), determinó lo siguiente:

“(…) El Doctor CARLOS ENRIQUE ROBLEDO SOLANO, manifiesta que de conformidad con el Artículo 57 del Decreto 2620 de 2000, quien tiene la facultad para reclamar es el postulante y no el oferente en el caso de postulaciones colectivas, por lo tanto, se les debe rechazar la reclamación por falta de legitimación en causa, si esta ha sido presentada por el oferente e igualmente se deben rechazar las reclamaciones presentadas por fuera del término legal. (subrayado fuera de texto)

Con base en lo anterior el Dr. Robledo, propone que las resoluciones por las cuales se realiza el rechazo a las reclamaciones, sean elaboradas y tramitadas por la Oficina Jurídica, para lo cual el Comité luego de aceptar la propuesta, realiza la correspondiente revisión, evaluación y selección del anterior criterio, diciendo que los siguientes proyectos deben ser rechazados:

**OFERENTE**  
(...)  
LIMOS  
LIMOS

**PROYECTO**  
ALTOS DE VILLA CONCHA  
VILLA SHARIN”

Por lo tanto, el derecho al debido proceso de Limos Ltda. fue vulnerado por INURBE, como quiera que la reclamación presentada el 15 de enero de 2002 (dentro del término legal) a través de su representante legal, fue atendida por la entidad demandada, siendo rechazada por falta de legitimación en la causa por ser oferente, cuando en realidad se trataba de un postulante colectivo no beneficiado de la solicitud de asignación de subsidios de vivienda familiar, lo cual le otorgaba la legitimación para efectuar la reclamación y el derecho para que ésta fuera decidida en legal forma.

Ahora bien, según el artículo 17 del Decreto 554 de 10 de marzo de 2003 *“por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y reforma Urbana – INURBE-, y se ordena su liquidación”*, el Gerente Liquidador deberá continuar atendiendo dentro del proceso de liquidación los procesos judiciales **y demás reclamaciones en curso** o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término, hasta tanto se efectúe la entrega de inventarios al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

A su vez, esta norma dispone que el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asumirá, una vez culminada la liquidación del INURBE, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos.

Por su parte, mediante el artículo 11 de la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011 *“por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones”*, se escindió del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial las funciones asignados por las normas vigentes, a los despachos del viceministro de vivienda y desarrollo territorial.

Se impone pues, revocar el numeral tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A) y en su lugar, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial atender la reclamación presentada en tiempo por la actora, como postulante colectivo no beneficiado, en relación con la calificación y orden secuencial de la asignación de subsidio de vivienda familiar contenida en las Resoluciones 683 de 24 de diciembre, 768 y 769 de 28 de diciembre de 2001.

De otro lado, no está probado en el plenario el perjuicio soportado por la demandante como para acceder a la indemnización reclamada por el recurrente, como quiera que la sociedad constructora tenía era una mera expectativa acerca de unos posibles subsidios de vivienda que en caso dado, le serían otorgados por la demandada al grupo colectivo de aspirantes -se insiste solo de resultar favorecidos-, los cuales nunca le fueron entregados porque como se ha recalado, la reclamación fue rechazada razón por la que deberá negarse la pretensión indemnizatoria incoada por el recurrente.

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

**F A L L A**

**Primero. REVÓCASE** el numeral tercero de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección A) y en su lugar:

TERCERO.- A título de restablecimiento del derecho, **ORDENÁSE** al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial atender la reclamación presentada en tiempo por la actora, como postulante colectivo no beneficiado, en relación con la calificación y orden secuencial de la asignación de subsidio de vivienda familiar contenida en las Resoluciones 683 de 24 de diciembre, 768 y 769 de 28 de diciembre de 2001.

**Segundo.- CONFIRMANSE** los demás numerales de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 27 de abril de 2006.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO

ANTONIO

VELILLA

MORENO