



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**  
**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01 (66253) (AG)**

**Demandante: DAGOBERTO MARTÍNEZ ARÉVALO Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y OTROS**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE LOS PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 11 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena, en la que se negaron las súplicas de la demanda.

## **I. SÍNTESIS DEL CASO**

Los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social rural, otorgado al proyecto de vivienda familiar denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*”, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo, para que se declarara la responsabilidad de la Nación -Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia S.A., el municipio de Aracataca y la empresa constructora Proa S.A.S, por los daños ocasionados en virtud de la expedición y falta de notificación de las Resoluciones 131 del 26 de diciembre de 2013 y 035 del 23 de abril de 2014, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento de Proa S.A.S de la condición establecida para asignar el subsidio y se ordenó la reinversión de los recursos al portafolio de reinversión del programa de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

## II. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 20 de agosto de 2014, los señores Dagoberto Martínez Arévalo, Gladys Anaya Batista, Flor María Jiménez Martínez, Enith Martínez Pino, Julia Mercedes López, Mullis Patricia Moreno Morelo y Yajaira Isabel Zárate Castro, a través de apoderado judicial<sup>1</sup>, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo<sup>2</sup>, contra la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Agrario de Colombia S.A., Municipio de Aracataca y la Sociedad Proa S.A.S., para que se accediera a las siguientes pretensiones:

- 1. Ante la falta de notificación personal a mis mandantes, de las resoluciones 131 de diciembre de 2013 y 035 de abril de 2014, emanadas del Banco Agrario de Colombia, solicitamos se decrete la nulidad de las mismas, y se ordene al Banco Agrario de Colombia, cumplir con lo dispuesto en el artículo 66 de la ley 1420 de 2010, y por ende reasignar, actualizar y liberar el valor de los subsidios otorgados, mediante acta 05 del 20 de diciembre de 2010, a los beneficiarios del proyecto de vivienda denominado Familias Desplazadas de Aracataca 1, para que estos tengan la libertad de escoger, si se trasladan a otro proyecto en la misma ciudad o en otra, o si deciden construir en lote propio.*
- 2. Ante el incumplimiento de los oferentes del proyecto de vivienda denominado Familias Desplazadas de Aracataca 1, pedimos, se ordene al Ministerio de Agricultura y al Banco Agrario de Colombia, ampliar el plazo de vencimiento de los subsidios otorgados a mis mandantes y a los demás miembros del grupo, al menos hasta un año después del fallo de primera instancia, y en su defecto de ser este apelado, del fallo de segunda instancia.*
- 3. Ante el incumplimiento de los oferentes del proyecto de vivienda denominado Familias Desplazadas de Aracataca 1, y ante la falta de notificación personal, de las resoluciones 131 de diciembre de 2013 y 035 de abril 23 de 2014, solicitamos se condene a los aquí demandados a pagar de manera solidaria a cada uno de los beneficiarios afectados con la reversión de los subsidios, por concepto de daño moral, el equivalente a los 100 s.m.l.m.v, para cada uno de los miembros de los 90 grupos familiares afectados.*

<sup>1</sup> Los señores Dagoberto Martínez Arévalo, Gladys Anaya Batista, Flor María Jiménez Martínez, Enith Martínez Pino, Julia Mercedes López, Yullis Patricia Moreno Morelo y Yajaira Isabel Zárate Castro otorgaron poderes especiales al abogado Said Peña Barrios para que, en su representación y en la de 90 núcleos familiares beneficiarios del subsidio de vivienda rural otorgado al proyecto denominado "Familias Desplazadas de Aracataca I", domiciliados en el corregimiento de Sampués, municipio de Aracataca – Magdalena, presentara el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo. Sin embargo, la totalidad de las personas que integran el grupo demandante no otorgaron previamente poder general o especial, a los señores antes mencionados, para que estos pudieran designarles apoderado judicial. En tal virtud, la demanda realmente se presentó por 7 demandantes, con independencia de la conformación del grupo actor, puesto que, se precisa, estos señores no podían otorgar poder en nombre y representación de los otros beneficiarios del citado proyecto, dado que no los representaban legal o contractualmente.

<sup>2</sup> Obrante a folios 2 a 20 del cuaderno principal.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

4. *Por concepto de daño material se condene a los aquí demandados a pagar de manera solidaria, por la demora en la entrega de las viviendas ofertadas y como una compensación por arrendamiento para cada uno de los núcleos familiares beneficiarios del proyecto de vivienda denominado Familias Desplazadas de Aracataca 1, una suma equivalente a 0.5 s.m.l.m.v, por cada mes transcurrido desde la fecha de expedición de la resolución 035 de abril 23 de 2014, hasta la fecha en que se reasignen, y se liberen los subsidios a que tienen derecho y del cual fueron despojados en contra de su voluntad.*
5. *Por concepto de daño a la vida de relación o afectación grave a las condiciones de existencia se condene a los aquí demandados a pagar de manera solidaria a cada uno de los miembros de los grupos familiares afectados por la demora en la entrega de las viviendas ofertadas y posterior cancelación del proyecto de vivienda denominado Familias Desplazadas de Aracataca 1, el cual debió desarrollarse en el municipio de Aracataca – Magdalena, y por falta de notificación personal de las resoluciones 131 de 2013 y 035 de 2014, emanadas del banco Agrario, que generaron el ilegal retiro de los subsidios de vivienda, una suma equivalente a 100 s.m.l.m.v.*

Como fundamentos fácticos de la demanda, los accionantes narraron lo siguiente:

Que mediante acta 5 del 20 de diciembre de 2010, el Banco Agrario y las demás entidades intervinientes reconocieron a los 90 núcleos familiares, que conforman el grupo demandante, como víctimas del desplazamiento forzado, razón por la cual se les asignó el subsidio de vivienda rural mediante el proyecto denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*”, cuyo lugar de ejecución fue el municipio de Aracataca, en el departamento del Magdalena.

Igualmente, afirmaron que, de conformidad con los oficios 0000524 y 0000526 del 31 de enero de 2012 emitidos por el gerente de vivienda del Banco Agrario, la entidad oferente y constructora del citado proyecto es la sociedad Proa S.A.S, cuya representante legal es la señora Rosalía Triviño Barrera y que las señoras Enith Martínez Pino y Yajaira Isabel Zárate Castro son beneficiarias del mismo.

Que de conformidad con lo señalado en el oficio G.V. 006413 del 9 de septiembre de 2013, suscrito por el gerente de vivienda rural del Banco Agrario, mediante comunicación C.V. 2211 del 9 de marzo de 2011 se informó a la sociedad Proa S.A.S sobre la adjudicación del subsidio y se le remitió el convenio mediante el cual se establecieron las condiciones para la ejecución del proyecto. De igual manera, se informó que, mediante oficio 095 del 26 de junio de 2012, se autorizó a Proa S.A.S. para continuar con los trámites requeridos para la ejecución del proyecto de



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

vivienda de interés social rural, situación que, afirman los demandantes, estaba vigente para el 31 de agosto de 2013.

Así mismo, los actores señalaron que mediante oficio 006331 del 16 de julio de 2014, el Banco Agrario informó a la señora Enith Martínez Pino que, en virtud de la declaratoria de incumplimiento del proyecto de vivienda familiar denominado “*Familias Desplazadas en Aracataca I*”, adoptado mediante Resolución 131 del 26 de diciembre de 2013, confirmada en su totalidad por la Resolución 035 del 23 de abril de 2014, los recursos correspondientes al subsidio de vivienda de interés social asignados para el proyecto en mención fueron reversados al portafolio de reinversión del programa de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esas resoluciones, según afirman los accionantes, a la fecha de presentación de la demanda<sup>3</sup>, no habían sido publicadas en la página web del Banco Agrario, ni en ningún otro medio de información masiva, a pesar de su importancia e interés general.

En este sentido, la parte actora señaló que el daño ocasionado se concretó en la expedición de las resoluciones antes mencionadas, toda vez que les fue despojado el subsidio de vivienda del que eran beneficiarios, generándoles una afectación moral, económica y a su vida en relación, en virtud de la desintegración y desestabilización familiar ocasionada por el desplazamiento forzado del que fueron y siguen siendo víctimas.

Con fundamento en lo anterior, el grupo accionante afirmó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la autoridad administrativa que autorizó al Banco Agrario de Colombia para que indicara los planes en los cuales era procedente la inscripción y presentación de postulaciones para proyectos de vivienda rural, razón por la cual, son corresponsables de los daños generados al grupo demandante por la expedición de los actos administrativos que declararon el incumplimiento en la ejecución y entrega de las viviendas ofertadas.

Finalmente, señalaron que el municipio de Aracataca es el ente responsable de avalar y otorgar las autorizaciones correspondientes, así como de vigilar la promoción y ejecución de proyectos de vivienda que se desarrollen en su jurisdicción.

---

<sup>3</sup> 22 de agosto de 2014.



*Radicación:*  
*No. Interno:*  
*Actor:*  
*Demandado:*  
  
*Referencia:*

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

## 2. Trámite en primera instancia

La demanda fue inadmitida<sup>4</sup> por cuanto no se aportó el número de copias exigidas por el artículo 166, numeral 5 de la Ley 1437 de 2011, situación que fue debidamente subsanada por la parte demandante. Mediante providencia del 20 de octubre de 2014<sup>5</sup>, el Tribunal de primera instancia admitió la demanda y ordenó la notificación personal a las entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>6</sup>. Además, se ordenó la publicación del aviso para informar a los miembros del grupo, y a la comunidad en general, sobre la existencia de la demanda, a través de un medio masivo de comunicación<sup>7</sup>.

2.1. El municipio de Aracataca en la contestación de la demanda se opuso a todas las pretensiones de la misma<sup>8</sup>. Manifestó que su actuación estuvo limitada a las facultades y atribuciones que la Constitución y la Ley le han designado, razón por la cual no existe conducta o situación que pueda atribuírsele respecto al daño o perjuicio alegado por la parte demandante. Al respecto mencionó que el artículo 311 constitucional determina que los municipios tienen el deber de prestar los servicios públicos determinados por la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de su población, entre otras. Asimismo resaltó, que el inciso 7 del citado artículo, en concordancia con el inciso 3 del artículo 5 de la Ley 136 de 1994 y el inciso 14 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, determinan que las labores de vigilancia y control de los proyectos y actividades relacionadas con la vivienda también son responsabilidad y obligación de los concejos municipales.

Con fundamento en lo anterior, expuso que, desde el año 2012, realizó las gestiones de su competencia ante la Fiduciaria Agraria o Banco Agrario de Colombia tendientes a la materialización del proyecto de subsidios de vivienda de interés social rural que dio origen a la presente *litis*. Sin embargo, adujo que en el desarrollo

---

<sup>4</sup> Mediante providencia del 10 de septiembre de 2014. Obrante a folio 63 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> Obrante a folios 67 – 68 del cuaderno 1.

<sup>6</sup> Notificación que se surtió en debida forma el 23 de febrero de 2015. Obrante a folios 71 – 86 del cuaderno 1.

<sup>7</sup> Notificación que se cumplió mediante comunicación y aviso en el programa radial “La voz de las víctimas”, de la emisora Macando Stereo el 27 de febrero de 2015. Obrante a folios 196 – 198 del cuaderno 1.

<sup>8</sup> Radicada el 9 de marzo de 2015. Obrante a folios 88 – 102 del cuaderno 1.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

del proyecto se presentaron dificultades técnicas y jurídicas en contra de la entidad oferente, lo que imposibilitó la ejecución del mismo, pues ninguna de las compañías de seguros expidió las pólizas necesarias y establecidas en la Ley 80 de 1993. En tal sentido afirmó que la alcaldía municipal solicitó a la entidad oferente ceder el contrato a otra empresa para continuar con el trámite de asignación de los subsidios y la posterior ejecución del proyecto, sin embargo, la entidad contratista no accedió a dicha solicitud, por lo que el eventual incumplimiento que originó la pérdida de los recursos y el cupo de los subsidios de vivienda asignados debe ser atribuido a la sociedad Proa S.A.S.

Igualmente, señaló que de las pruebas aportadas se concluye que el proyecto denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*” fue aprobado por el Banco Agrario solamente para 81 núcleos familiares y no 90 como lo afirman los accionantes. Además, manifestó que una de las beneficiarias del proyecto de vivienda de interés social, la señora Enith Martínez Pino, recibió el subsidio de vivienda otorgado por el Banco Agrario en el marco del programa de reparación de viviendas afectadas por la ola invernal 2010 – 2011 desarrollado por la Corporación Minuto de Dios.

Finalmente, se refirió a la indebida notificación alegada por los demandantes. Al respecto, señaló que esta situación, según los accionantes, constituye el elemento principal del supuesto daño ocasionado y del que se pretende la reparación de perjuicios, por lo que afirmó, es evidente que el municipio no tiene competencia en la notificación, ni tampoco en el trámite del proceso administrativo adelantado por el Banco Agrario de Colombia en contra de la empresa Proa S.A.S.

2.2. La sociedad Proa S.A.S. se opuso a todas las pretensiones de la demanda<sup>9</sup>. Como fundamento de su oposición manifestó que realizó todas las actuaciones necesarias para que se llevara a cabo la ejecución material del proyecto, sin embargo, por circunstancias ajenas a sus intereses ninguna de las aseguradoras legalmente constituidas y autorizadas otorgaron las garantías exigidas por el Banco Agrario, pues afirman que sus políticas internas no cubren eventos promovidos por éste, toda vez que son proyectos de alto riesgo.

---

<sup>9</sup> Radicada el 9 de marzo de 2015. Obrante a folios 129 – 158 y 200 – 206 del cuaderno 1.



*Radicación:*  
*No. Interno:*  
*Actor:*  
*Demandado:*  
  
*Referencia:*

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

En virtud de lo anterior, afirmó que el incumplimiento, tardanza o demora en la ejecución del proyecto se debe a la falta de planificación y el actuar negligente y omisivo del Banco Agrario, pues en aplicación del principio de planeación del régimen de contratación estatal vigente para la época de los hechos debió prever alternativas de solución para tales situaciones.

La sociedad precisó que los decretos 1160 de 2010 y 900 de 2012 son las normas que regulan el sistema del subsidio familiar de vivienda de interés social rural en Colombia y que estas disposiciones determinan que para efectuar el desembolso de los subsidios asignados, la entidad otorgante, que para el presente caso es el Banco Agrario, debe establecer los requisitos para efectuar el mencionado desembolso en el Reglamento Operativo del Programa; cuerpo reglamentario que debe ser expedido con anterioridad por la misma entidad otorgante.

Igualmente, señaló que mediante el acta 5 del 20 de diciembre de 2010, el Banco Agrario no reconoció la condición de desplazados de los accionantes, sino solo se limitó a asignar el subsidio de vivienda a favor de aquellas personas que acreditaran con anterioridad su condición de desplazados. Asimismo, informó que de acuerdo con los documentos aportados por la parte actora, uno de los beneficiarios del subsidio y aquí demandante figura como beneficiario de un programa de “Reparación de vivienda averiada”, subsidio que solo se otorga a quienes poseen una vivienda que resultara afectada por una ola invernal. Situación que, afirma, contraría las pretensiones de la demanda, en la que se pretende la indemnización por concepto de los arriendos que han asumido los demandantes.

2.3 El Banco Agrario de Colombia se opuso a todas las declaraciones y condenas pretendidas por el grupo demandante<sup>10</sup>. Afirmó que su posición respecto a los subsidios de vivienda de interés social rural se rige por los parámetros preceptuados en el Decreto 1160 de 2010, el cual dispone que su obligación es otorgar, mediante resoluciones y/o actas, los recursos del presupuesto nacional destinados al programa de vivienda de interés social rural, razón por la cual comunicó a la entidad oferente, Proa S.A.S., sobre la adjudicación del subsidio de vivienda y le informó sobre las condiciones y requisitos que debía cumplir para perfeccionar la asignación y efectuar el primer desembolso de los recursos y posterior ejecución del proyecto.

---

<sup>10</sup> Radicado el 9 de marzo de 2015. Obrante a folios 159 – 169 del cuaderno 1.



*Radicación:*  
*No. Interno:*  
*Actor:*  
*Demandado:*  
  
*Referencia:*

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

Al respecto, señaló que Proa S.A.S. incumplió con la firma del convenio bajo el argumento de que le fue imposible la suscripción de las pólizas de garantías para amparar los recursos que se hubieran podido entregar. En virtud de lo anterior y dando cumplimiento a lo estipulado en los artículos 49 y 55 del Decreto 1160 de 2010 y el inciso 3 del artículo 22 del Reglamento Operativo del Programa, emitió la Resolución 131 del 26 de diciembre de 2013, mediante la cual declaró el incumplimiento de la condición prevista para efectuar la asignación del subsidio y ordenó la reversión de los recursos.

Finalmente manifestó, en relación con la pretensión principal de la demanda, consistente en que se deduzca su responsabilidad por la indebida notificación de las resoluciones por las cuales declaró y confirmó el incumplimiento de la condición prevista para el desembolso del subsidio, que la administración se manifiesta mediante actos que producen efectos jurídicos como consecuencia del ejercicio de sus competencias y que la notificación de estos constituye una formalidad que le brinda legitimidad y eficacia a la actividad administrativa.

En el presente caso, la sociedad oferente Proa S.A.S fue debidamente notificada y de acuerdo con el Artículo 37 y 72 del CPACA la notificación de terceros solo se surtirá en el evento que así lo disponga potestativamente la autoridad administrativa, razón por la cual la notificación cumplió con el fin dispuesto en la Ley.

Conforme a lo expuesto, formuló las excepciones de (i) Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, (ii) Inexistencia del daño y de los perjuicios alegados y (iii) Responsabilidad exclusiva de la entidad oferente – Proa S.A.S.

2.4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contestó la demanda, de manera extemporánea<sup>11</sup>.

Mediante oficio del 13 de marzo de 2015<sup>12</sup>, se publicó en la Secretaría del Tribunal la lista de traslado de excepciones, dispuesto por el artículo 101 y 110 del Código General del Proceso.

---

<sup>11</sup> Radicado el 6 de abril de 2015. Obrante a folios 296 – 308 y 311 – 323 del cuaderno 1.

<sup>12</sup> Obrante a folio 199 del cuaderno 1.





Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

Mediante memorial del 18 de marzo de 2015<sup>13</sup>, la parte demandante contestó las excepciones presentadas por el apoderado del Banco Agrario de Colombia.

La audiencia especial de conciliación, prevista en el artículo 61 de la Ley 472 de 1998, se celebró el 24 de julio de 2015 y se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes<sup>14</sup>. En consecuencia, se ordenó seguir con el trámite ordinario del proceso.

Mediante providencia del 10 de noviembre de 2017<sup>15</sup>, el Tribunal de primera instancia decretó la práctica de las pruebas solicitadas y en auto del 22 de febrero de 2019<sup>16</sup> corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>17</sup> insistió en sus argumentos respecto a que el hecho generador del perjuicio, los fundamentos fácticos y jurídicos no lo vinculan, en consideración a que solamente le correspondía diseñar políticas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada y que en el desarrollo de ésta, ejecutó su política de asignación de subsidios de vivienda de interés social rural a través del Banco Agrario de Colombia. Además, resaltó la incoherencia entre las pretensiones de la demanda y las características del medio de control de reparación a los perjuicios ocasionados a un grupo.

-La parte actora reafirmó los planteamientos de la demanda<sup>18</sup>, en el sentido de que con ocasión de la expedición de las Resoluciones 131 del 26 de diciembre de 2013 y 035 del 23 de abril de 2014, mediante las cuales se declaró el incumplimiento del proyecto denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*” se les despojó de los recursos económicos asignados que les permitían acceder a una vivienda digna.

-El Banco Agrario reiteró sus argumentos de defensa, consistentes en que la responsabilidad en la no ejecución del proyecto de vivienda familiar recae en la sociedad Proa S.A.S, toda vez que no cumplió con la firma del convenio ni con la

<sup>13</sup> Obrante a folios 327 – 330 del cuaderno 1.

<sup>14</sup> Obrante a folios 357 – 358 del cuaderno 1.

<sup>15</sup> Obrante a folios 434 – 437 del cuaderno 1.

<sup>16</sup> Obrante a folio 972 del cuaderno 2.

<sup>17</sup> Radicado el 4 de marzo de 2019. Obrante a folios 984 – 986 del cuaderno 2.

<sup>18</sup> Radicado el 13 de marzo de 2019. Obrante a folios 992 – 996 del cuaderno 2.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

expedición de las pólizas requeridas para la suscripción del mismo, razón por la cual el Banco, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1160 de 2010 y el Reglamento Operativo del Programa, declaró el incumplimiento de la sociedad Proa S.A.S por la falta de observancia en los requisitos establecidos para la asignación de los recursos del proyecto.

-El municipio de Aracataca, la sociedad Proa S.A.S. y el Ministerio Público guardaron silencio.

### **3. La sentencia impugnada**

El 11 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Magdalena profirió la sentencia apelada, en la cual resolvió<sup>19</sup>:

*Primero: Negar las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*

*Segundo: Sin condena en costas.*

*Tercero: Si no fuere apelada la presente sentencia, ordénese su archivo.*

El *a quo* concluyó que las resoluciones mediante las cuales se declaró el incumplimiento de la entidad oferente fueron proferidas de conformidad con las normas legales correspondientes, estas son, el Decreto 1160 de 2010 y el Reglamento Operativo del Programa del 2010. Asimismo, afirmó que como consecuencia de la declaratoria de este incumplimiento, se decretó la pérdida del subsidio asignado y, en consecuencia, se ordenó la reinversión de los recursos, lo que permitió que se habilitara a los núcleos familiares beneficiarios del proyecto de vivienda familiar de interés social rural denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*” para que pudieran postularse nuevamente a los subsidios de vivienda de conformidad con la oferta y demanda que llegue a desarrollar el Banco Agrario de Colombia. Precisó:

*Amén de lo anterior, resulta indiscutible para esta Corporación igualmente que al momento de declararse el incumplimiento de la entidad oferente en la Resolución No 131. Del 26 de diciembre de 2013 por las razones expuestas, el Banco Agrario de Colombia de conformidad con el Decreto 1160 de 2010, liberó de las bases de datos de sus subsidios a los beneficiarios del proyecto en cuestión, quedando habilitados para postularse a otro subsidio según la oferta y demanda que desarrolle la entidad*

---

<sup>19</sup> Obrante a folios 1015 – 1033 del cuaderno principal.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*otorgante, razón por la cual, se estima que el extremo accionado no debe responder solidariamente por los perjuicios que se persiguen con esta acción, como quiera que no se halló acreditado uno de los presupuestos indispensables para que se configure la responsabilidad del Estado, dando lugar a que se nieguen las súplicas de la demanda.*

La magistrada Elsa Mireya Reyes Castellanos salvó voto<sup>20</sup>, pues a su juicio las entidades intervinientes en la ejecución del proyecto se atribuyeron responsabilidades mutuamente por la imposibilidad de cumplir con los requisitos exigidos, desconociendo así los principios de confianza legítima, planeación y coordinación armónica, afectando de manera directa a los accionantes con la pérdida de los recursos y el cupo de los subsidios de vivienda.

Resaltó la condición de desplazados de los demandantes y argumentó que la vivienda digna es un derecho fundamental de aplicación inmediata y su acceso debe darse en condiciones de inclusión social «*que garanticen su no revictimización*».

Finalmente, destacó que aunque con la declaratoria del incumplimiento del proyecto se liberaron a los demandantes de las bases de datos, permitiendo que puedan postularse a otros subsidios, «*fue fallida [su] anhelada solución de vivienda*».

#### **4. El recurso de apelación**

Inconforme con la decisión, el grupo accionante interpuso recurso de apelación<sup>21</sup> a través del apoderado sustituto.

El recurso fue concedido por el Tribunal de primera instancia mediante providencia del 7 de julio de 2020<sup>22</sup> y admitido por esta Corporación en proveído del 10 de noviembre de la misma anualidad<sup>23</sup>.

Los fundamentos de la impugnación son los siguientes:

La expedición de las resoluciones 131 de 2013 y 035 de 2014, además de desconocer el principio de planeación, transgreden las normas que regulan la asignación de subsidios de vivienda a población desplazada, en especial, el artículo

---

<sup>20</sup> Obrante a folio 1034 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Radicada el 27 de febrero de 2020. Obrante a folios 1044 – 1052 del cuaderno principal.

<sup>22</sup> Obrante a folio 1054 del cuaderno principal.

<sup>23</sup> Obrante a folio 1069 del cuaderno principal.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

72 del Decreto 1160 de 2010, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y el artículo 66 de la ley 1420 de 2010. El grupo accionante, manifestó que, «*en caso de incumplimiento del oferente del proyecto, antes que revertir los subsidios, el procedimiento a seguir por parte del Banco Agrario era liberar los subsidios del proyecto, y permitir que los beneficiarios del programa aplicasen su subsidio en otro proyecto, tal como lo contempla [el último cuerpo normativo citado]*».

En este sentido, los accionantes alegaron que el subsidio de vivienda familiar se otorga por una sola vez, al beneficiario y no al proyecto en el que esté inscrito, sin cargo de restitución, siempre y cuando el beneficiario cumpla con las condiciones establecidas en la Ley 3 de 1991.

Retirar el subsidio de vivienda a los beneficiarios del proyecto y reintegrarlo a la bolsa común, por el incumplimiento del oferente del proyecto, resulta lesivo a los intereses de las familias desplazadas y favorecidas con la asignación del subsidio otorgado mediante el acta 5 del 20 de diciembre de 2010.

Es erróneo el procedimiento que aplicó el Banco Agrario al «*liberar*» de las bases de datos a los beneficiarios para que estos puedan postularse a nuevos subsidios, pues (i) abusaron de su posición dominante «*sin siquiera notificar a los beneficiarios directos de los subsidios de vivienda*»<sup>24</sup>, revictimizando así a las 81 familias desplazadas «*despojándolas de su subsidio de vivienda*» y (ii) les envían a postularse, nuevamente, a ser beneficiarios de la asignación de un subsidio de vivienda, «*que por derecho propio ya se les había otorgado, el cual solo podría habersele retirado por su incumplimiento a las normas aplicables a los mismos, y no por el incumplimiento de un tercero*».

Es contradictorio que el fallo de primera instancia concluya la inexistencia del daño por cuanto los beneficiarios pueden postularse a nuevos subsidios de vivienda. Al respecto, los accionantes señalaron que «*[para el Tribunal] el despojo de los derechos adquiridos por los beneficiarios del subsidio, se remedia con decir, que este derecho es reemplazado con la opción de volver a hacer cola para ser postulado a la asignación de un subsidio en un nuevo proyecto de acuerdo a la oferta y demanda del banco agrario (...) y por lo tanto, considerar esto suficiente razón para declarar la inexistencia de daños*».

---

<sup>24</sup> Al respecto, los accionantes alegan que el Banco Agrario desconoció los artículos 37, 66, 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

La decisión del Banco Agrario de Colombia violó el derecho a la confianza legítima de los demandantes, toda vez que se les había otorgado un subsidio que solo debía materializarse con la construcción y entrega de la vivienda.

## 5. Actuación en segunda instancia

Mediante providencia del 16 de febrero de 2021<sup>25</sup>, notificada el 23 de febrero de la misma anualidad<sup>26</sup>, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

La parte actora<sup>27</sup> reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación y sostuvo que el Banco Agrario debió informar o notificar a los demandantes sobre la declaratoria del incumplimiento de la sociedad Proa S.A.S. de las condiciones previstas para efectuar el primer desembolso y, en consecuencia, informarles que ante el incumplimiento del oferente, tenían derecho a *«hacer uso de los establecido en el artículo 66 de la Ley 1420 de 2010 y aplicar el subsidio asignado en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, fuese en zona rural o urbana»*. Agregó que la restitución del subsidio, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 3 de 1991, solo es viable por causas atribuibles a los beneficiarios y no a terceros.

Reiteró que el Banco Agrario incurrió en una indebida planeación del proyecto y una ineficaz revisión de las condiciones técnicas, jurídicas y financieras de la entidad oferente.

El municipio de Aracataca<sup>28</sup> reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda. Resaltó que, de conformidad con las pruebas aportadas y debidamente decretadas, se puede concluir que el municipio no tuvo injerencia, ni responsabilidad en el trámite administrativo que desató el presente litigio; además, afirmó que desde el año 2012 gestionó ante la fiduciaria Agraria o el Banco Agrario las acciones pertinentes y encaminadas para que se asignaran los subsidios al proyecto. Por lo anterior, considera que ha cumplido a cabalidad con los deberes y funciones que la Constitución y la Ley le han encomendado.

---

<sup>25</sup> Obrante a folio 1082 del cuaderno principal.

<sup>26</sup> Obrante a folios 1083 – 1095 del cuaderno principal.

<sup>27</sup> Radicado el 27 de febrero de 2021. Obrante a folios 1097 – 1100 del cuaderno principal.

<sup>28</sup> Radicado el 9 de marzo de 2021. Obrante a folios 1107 – 1109 del cuaderno principal.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

El Banco Agrario presentó sus alegatos de conclusión<sup>29</sup>; sin embargo, la Sala observa que los argumentos utilizados para fundamentar su postura se refieren a un litigio ajeno al que se discute en la presente *litis*.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible<sup>30</sup> manifestó su falta de legitimación en la causa, pues del escrito de la demanda y de los alegatos de primera y segunda instancia presentados por la parte actora, se puede concluir que en el supuesto hecho dañoso no hay injerencia del ministerio. Adujo que su actuar se enmarcó en el cumplimiento y ejecución de las funciones asignadas por la ley, como formulador por excelencia de la política de vivienda rural y de acceso a tierras y proyectos productivos en el sector rural.

El Ministerio Público<sup>31</sup> rindió concepto a través del cual solicitó confirmar la decisión impugnada. En su criterio, no se probó el daño endilgado por los accionantes, pues la asignación de los subsidios estaba condicionada al cumplimiento del artículo 49 del Decreto 1160 de 2010, modificado por el Decreto 900 de 2012, la cual consistía en el lleno de los requisitos exigidos para el primer desembolso de los recursos, dentro del plazo establecido por el Reglamento Operativo del Programa. Razón por la cual, no se generaría derecho alguno hasta que no se cumpliera con dicha condición, es decir, *«no era un derecho, sino una mera expectativa para los beneficiarios del subsidio, respecto a la obtención de vivienda de interés social.»*

En ese sentido, señaló que el procedimiento administrativo adelantado por el Banco Agrario de Colombia al declarar el incumplimiento de los requisitos para la ejecución del proyecto fue expedido conforme a las disposiciones normativas que reglamentan los subsidios de vivienda de interés social rural.

Respecto a la falta de notificación de las resoluciones, afirmó que los accionantes no eran parte del trámite o la relación precontractual entre el Banco Agrario y Proa S.A.S., lo que los constituye en terceros *«los cuales como ya se explicó, no tenían un derecho constituido sino una expectativa.»*

Finalmente, se refirió a la supuesta falta de planeación por parte del Banco Agrario afirmando que no se puede establecer con certeza este cargo atribuido por los

---

<sup>29</sup> Radicado el 9 de marzo de 2021. Obrante a folios 1112 – 1114 del cuaderno principal.

<sup>30</sup> Radicado el 9 de marzo de 2021. Obrante a folios 116 – 1117 del cuaderno principal.

<sup>31</sup> Radicado el 23 de marzo de 2021. Obrante a folios 1118 – 1140 del cuaderno principal.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

accionantes, pues aunque Proa S.A.S. manifestó la imposibilidad de conseguir la póliza exigida por el Banco «no hay pruebas de que así lo acrediten»; por el contrario, el Banco, al advertir la falta de cumplimiento de las condiciones previstas por parte de Proa S.A.S., declaró el incumplimiento y precedió conforme a la normatividad vigente.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Normatividad y régimen aplicable

La Sala precisa que al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -22 de agosto de 2014–, las cuales, por tratarse de un proceso promovido con posterioridad al 2 de julio de 2012, corresponden a las contenidas la Ley 472 de 1998, con las modificaciones que, respecto a la pretensión, caducidad y competencia, introdujo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>32</sup> y en virtud de la integración normativa dispuesta en su artículo 306<sup>33</sup>, también serán aplicables las disposiciones del Código General del Proceso.

Al respecto, la jurisprudencia ha precisado:

*(...) si bien en los aspectos que se refieren a la reparación de los perjuicios causados a un grupo el legislador instituyó, por la especialidad que se predica en estos casos, un régimen particular aplicable a estas controversias, el cual está contenido en la Ley 472 de 1998<sup>34</sup>, también lo es que, en materia de lo Contencioso Administrativo, la Ley 1437 de 2011 modificó dicha norma especial, en lo que hace a las disposiciones referentes a la pretensión, a la caducidad y a la competencia, pues, amplió y reguló integralmente las disposiciones aplicables en esos aspectos, lo que impone concluir que los demás temas continúan regulados por la Ley 472 de 1998<sup>35</sup>»<sup>36</sup>*

<sup>32</sup>“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...).”

<sup>33</sup> “Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil [hoy Código General del Proceso] en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>34</sup> Cita original: “Por lo cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.”

<sup>35</sup> Cita original: “Al respecto consultar, Auto de 31 de enero de 2013, Exp. 63001-23-33-000-2012-00034-01 (AG), M.P. Enrique Gil Botero”

<sup>36</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 10 de febrero de 2016, exp. 2015-00934, M.P. Hernán Andrade Rincón y autos del 18 de marzo de 2017 exp. 2016-00131, M.P. Hernán Andrade Rincón y del 18 de julio del 2017, exp. 2013-00583.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

## 2. Jurisdicción y competencia

El inciso primero del artículo 50<sup>37</sup> de la Ley 472 de 1998 prevé que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocer de los procesos que se susciten con ocasión de las acciones de grupo, originadas en la actividad de las entidades y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas.

En el caso concreto, la demanda se orienta a que se declare la responsabilidad de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, Banco Agrario de Colombia S.A., municipio de Aracataca – Magdalena y la sociedad Proa S.A.S. por los presuntos daños causados al grupo demandante, ocasionados con la expedición y falta de notificación de las resoluciones 131 del 26 de diciembre de 2013 y 035 del 23 de abril de 2014, mediante las cuales se declaró el incumplimiento de la Sociedad Proa S.A.S. de la condición prevista para la asignación de los recursos del subsidio de vivienda de interés social rural al proyecto denominado “*Familias Desplazadas de Aracataca I*” y, en consecuencia, declaró la reinversión de los recursos destinados para el proyecto de vivienda familiar antes mencionado.

En tal virtud, esta jurisdicción es la encargada de resolver la controversia planteada, porque se origina o suscita en virtud de la actividad en las citadas entidades públicas y la sociedad oferente.

De otra parte, el Consejo de Estado tiene competencia funcional para resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 11 de diciembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, de conformidad con los artículos 50<sup>38</sup> de la Ley 472 de 1998 y 150<sup>39</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>37</sup> «Artículo 50. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. (...)»

<sup>38</sup> ibidem

<sup>39</sup> «Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. El consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos que queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia.





Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

De acuerdo con las reglas establecidas en el reglamento interno de la Corporación – Acuerdo 080 de 2019 -, a esta Sección le corresponde el conocimiento de los asuntos relacionados con el medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo<sup>40</sup>.

### **3. Ausencia de acreditación e integración del grupo demandante, por falta de legitimación en la causa por activa**

Con el objeto de dar claridad al problema jurídico planteado, es necesario explicar que, la legitimación en la causa, en términos generales, hace referencia a la relación sustancial que debe existir entre las partes del proceso y el interés sustancial del litigio. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado la existencia de dos tipos de legitimación, a saber: *i)* la de hecho, que hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal y *ii)* la material, que da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas – *siendo o no partes del proceso*- con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la *litis*, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto.

Al respecto, esta Corporación ha expuesto lo siguiente<sup>41</sup>

*Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal y existente entre demandante – legitimado en la causa de hecho por activa- y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva- y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone*

---

<sup>40</sup>“Artículo 13. Distribución de los procesos entre las secciones. Para efectos de repartimientos, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo así:

(...)

Sección Tercera

(...)

12... De las acciones de grupo de competencia del Consejo de Estado.

(...)”

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de julio de 2011, exp. 19753, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.*

*De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico perjudicado y susceptible de ser resarcido o el demandando no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores.*

Así, la Corporación<sup>42</sup> ha distinguido entre la legitimación de hecho en la causa y la legitimación material en la causa, con el propósito de concluir que en las etapas iniciales del proceso la legitimación que debe acreditarse es la primera, que está determinada por los hechos y las pretensiones que enmarcan el objeto de la *litis*, así:

*La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir, es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. V.g: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho.*

*La legitimación material en la causa, alude, por regla general a la situación distinta cual es la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas hayan demandado o que hayan sido demandadas.*

En este sentido, el interés de hecho que les asiste a los demandantes encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 145 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual permite que “*un número plural o conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa*” o resulten afectadas por un acto administrativo de carácter particular, puedan acudir a la jurisdicción con el ánimo de solicitar el “*reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados*”. Como consecuencia de este último apartado normativo, resulta forzoso aplicar las disposiciones contenidas en el artículo 138 del Código en mención, las cuales disponen:

*Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica,*

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, exp. 13356, C.P. María Elena Giraldo Gómez.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. (...).*

En efecto, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 dispone que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal, bien sea en dinero o en especie, otorgado al beneficiario por una sola vez, para que pueda obtener una solución de vivienda de interés social, siempre y cuando cumpla con las condiciones que establezca la ley. Este apartado normativo dispone:

*Artículo 6. Modificado por el artículo 1 de la Ley 1432 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011. Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.*

*La cuantía del subsidio será determinar por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.*

Por otro lado, el artículo 66 de la Ley 1420 de 2010<sup>43</sup> prevé que los hogares que sean beneficiarios del programa de subsidios de vivienda pueden aplicar a este en cualquier parte del país o modalidad ofertada, bien sea en zona urbana o rural. Además destaca que, la población indígena, negra y afrocolombiana, en condición de desplazamiento, puede aspirar a los subsidios para adquirir, construir o mejorar sus viviendas en propiedades colectivas. Esta norma lo define así:

*Artículo 66. Los hogares beneficiarios del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda, podrán aplicar este subsidio en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independientemente de la modalidad a la cual se postuló o asignó. La población desplazada perteneciente a comunidades indígenas, comunidades negras y afrocolombianas podrá aplicar los subsidios para adquirir, construir o mejorar soluciones de vivienda en propiedades colectivas, conforme a los mandatos constituciones y legales, tradiciones y sistemas de derecho propio de cada comunidad.*

Al respecto, es necesario indicar que las anteriores disposiciones proponen la noción general del subsidio de vivienda familiar y su distribución respecto al Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2011, por lo que resulta

---

<sup>43</sup> Expedida el 13 de octubre de 2010. Ley por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2011.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

forzoso señalar que su aplicación se da en armonía con las demás disposiciones que regulen la ejecución del subsidio. En este sentido, el ordenamiento jurídico y legal ha dispuesto una serie de condiciones que deben evaluarse para la asignación de los mismos dependiendo la modalidad en la que se efectúen.

Así las cosas, la naturaleza jurídica de los subsidios de vivienda familiar de interés social rural está consagrada en la Ley 3 de 1991, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; Ley 546 de 1999, por la cual se reguló el sistema de financiación de vivienda; y los Decretos 1160 de 2010 y 900 de 2012 que reglamentan la adjudicación del subsidio familiar de vivienda de interés social rural; normatividad vigente para la época de los hechos.

Para efectos de resolver el interrogante propuesto, esta Sala tendrá en cuenta algunas disposiciones normativas consignadas en las normas antes citadas, de la siguiente manera:

*Decreto 1160 de 2010<sup>44</sup>.*

*Artículo 3. Noción. El subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle una Solución de Vivienda de Interés Social Rural, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en las leyes y en este decreto.*

*También constituye Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural el aporte proveniente de los recursos parafiscales administrados por las Cajas de Compensación Familiar que, con los mismos fines, sea entregado a los trabajadores afiliados a estas entidades que habiten en suelo rural, de conformidad con las normas legales vigentes.*

*El subsidio es restituible en los términos establecidos en la Ley 3 de 1991 y sus reglamentos, o en las normas que la modifiquen, sustituyan, adicionen o complementen.*

Para determinar los hogares susceptibles de postularse al subsidio de vivienda de interés social rural, la norma en mención determinó en su artículo 5 lo siguiente:

*Artículo 5. Modificado por el artículo 3 de Decreto Nacional 900 de 2012. Hogares susceptibles de postulación. Estarán habilitados para postularse al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, los hogares que se encuentren por debajo del puntaje Sisbén que haya seleccionado el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para focalizar sus recursos de inversión; los hogares declarados por la autoridad y/o de afectación*

---

<sup>44</sup> Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación el Subsidio Familia de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*manifiesta o sobreviniente; los hogares de los resguardos indígenas legalmente constituidos; los hogares de las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras legalmente reconocidas por la autoridad competente, y la población que haga parte de programas estratégicos del orden sectorial.*

*Estarán exentos del requerimiento del Sisbén los siguientes hogares:*

- 1. Los hogares afectados por situación de desastre o de calamidad pública que se presenten o puedan acaecer por eventos de origen natural.*
- 2. Los hogares afectados por el desplazamiento forzado.*
- 3. Los hogares que hagan parte de los programas estratégicos aprobados por el ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,*
- 4. La población indígena.*
- 5. Los hogares que residentes en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que residan en zona rural y que pertenezcan a los sectores de la población nativa o raizal. Esta última condición deberá ser certificada por la Oficina de Control de Circulación y Residencia – OCCRE, o quien cumpla sus funciones.*
- 6. Las postulaciones que se realicen para el subsidio otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, en las que no se tendrá en cuenta el nivel e Sisbén, sino el nivel de ingresos medido en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en las normas aplicables a la materia.*

Como se observa, en el artículo antes citado se relaciona la población víctima del desplazamiento forzado como objeto de la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social rural, sin embargo, en los artículos siguientes se determinan las condiciones, requisitos y demás circunstancias que se deben adoptar para efectuar la adjudicación. En este sentido la norma señala:

*Artículo 6. Postulación. Se entiende por postulación la solicitud de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural que realiza un hogar, a través de un proyecto presentado por una Entidad Oferente ante la Entidad Otorgante.*

*(...)*

*Artículo 7. Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural. El proyecto de vivienda de Interés Social Rural es la propuesta técnica, financiera, jurídica y social, que presenta una Entidad Oferente en el marco de una convocatoria, para atender mediante las modalidades de mejoramiento y saneamiento básico o construcción de vivienda nueva, a mínimo cinco (5) y máximo sesenta (60) hogares subsidiables.*

*Un proyecto de Vivienda e Interés Social Rural sólo puede contener postulaciones que correspondan a una de las modalidades de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural.*

*(...)*

*Artículo 8. Modificado por el artículo 4 del Decreto 900 de 2012. Oferentes de proyectos de Vivienda de Interés Social Rural. Son las que organizan la demanda de hogares a la postulación del Subsidio de Vivienda de Interés*



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*Social Rural, formulan el proyecto de vivienda rural y lo presentan a la Entidad Otorgante. Podrán ser oferentes las Entidades Territoriales o sus dependencias que dentro de su estructura desarrollen la Política de Vivienda de Interés Social, los Resguardos Indígenas legalmente constituidos, los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras legalmente reconocidos, las Entidades Gremiales del Sector Agropecuario, las Organizaciones Populares de Vivienda, las Organizaciones No gubernamentales (ONG) que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social y las demás personas jurídicas que igualmente tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social, que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

(...)

*Artículo 10. Entidades otorgantes. La Entidad Otorgante de los recursos del presupuesto nacional destinados al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural, será el Banco Agrario de Colombia. S.A.*

(...)

*Artículo 11. Reglamento Operativo del Programa. La Entidad Otorgante deberá expedir y mantener vigente el Reglamento Operativo del Programa, el cual contendrá, como mínimo, los requisitos y procedimientos para la presentación y evaluación de proyectos, la postulación, calificación y asignación de beneficiarios, el desembolso de los recursos y la ejecución y liquidación de los proyectos que se desarrollen dentro del Programa de Vivienda de Interés Social Rural.*

Ahora bien, los artículos 22, 25, y 28 del Reglamento Operativo del Programa para la vigencia del año 2010<sup>45</sup>, en síntesis, señalan la condición para efectuar la asignación de los subsidios, el plazo para la ejecución de los proyectos y los requisitos para efectuar el desembolso de los recursos del subsidio, en el siguiente sentido:

*Artículo 22. Asignación condicionada. Es el acto por medio del cual el Banco Agrario de Colombia S.A. **asigna condicionalmente los subsidios disponibles a los proyectos que obtuvieron el “Certificado de Elegibilidad y Calificación”.***

*La condición para hacer efectivo la asignación de los recursos, **será el cumplimiento por parte de la entidad oferente de los requisitos del primero desembolso dentro de un plazo máximo de sesenta (60) días calendario**, contados a partir del envío de la comunicación de la asignación condicionada a la entidad oferente.*

***Si la entidad oferente no cumple con la condición anterior, el Banco Agrario de Colombia S.A. emitirá un Acto Administrativo que declare el incumplimiento ordenando la reinversión de los recursos, teniendo en cuenta los siguientes casos:***

*Si los recursos remanentes, provienen de la Bolsa Departamental:*

(...)

*Si los recursos remanentes, provienen de la Bolsa de Política Sectorial:*

(...)

<sup>45</sup> Fols. 250 – 286 del cuaderno 1.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*Artículo 28. Desembolso de los recursos para el subsidio de vivienda. Es el giro efectivo de los recursos correspondientes al Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural a la cuenta corriente del proyecto VISR, el cual se realizará en tres pagos.*

**28.1 Primer Desembolso. Corresponde al cincuenta por ciento (50%) del valor del subsidio. Para la entrega de este monto del subsidio, la entidad oferente deberá anexar los siguientes documentos:**

**a. (...)**

**b.. (...)**

**c. (...)**

**d. Presentación y aprobación de la póliza única de cumplimiento a favor de entidades estatales, constituido por parte de la entidad oferente a favor del Banco Agrario de Colombia S.A., expedida por una Compañía de Seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia, que otorgue los amparos establecidos en el presente reglamento. (...)** (Negrillas fuera del texto original).

De acuerdo con lo anterior, para la Sala, es evidente que el Reglamento Operativo del Programa para la vigencia 2010 establece los requisitos y procedimientos para la presentación y evaluación de los proyectos, la postulación, la calificación y asignación condicionada, el desembolso de los recursos, la ejecución y liquidación de los proyectos de Vivienda de Interés Social Rural y, en este sentido, su artículo 22 determina que el Banco Agrario de Colombia debía informar a la sociedad Proa S.A.S la condición para hacer efectiva la asignación del subsidio, y una vez surtida esta comunicación, la sociedad oferente debía proceder con el cumplimiento de las exigencias requeridas, que para el presente caso, consistían en el cumplimiento de los requisitos del primer desembolso en un término máximo de 60 días calendario; situación que en el presente caso no se materializó, pues la comunicación de adjudicación la realizó el Banco Agrario el día 9 de marzo de 2011 y cumplido el término antes señalado, la sociedad Proa S.A.S. no efectuó las exigencias establecidas.

Ahora bien, la condición para hacer efectiva la asignación de los subsidios, está limitada al cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 28 del Reglamento Operativo del Programa, que para el caso que nos ocupa, consistían en la entrega de los documentos allí exigidos, entre los que se encontraba, la póliza única de cumplimiento constituida por la sociedad oferente a favor del Banco Agrario; en este sentido, Proa S.A.S al no constituir las garantías respecto a los recursos que podrían haber sido entregados, incumplió con las exigencias dispuestas por el mencionado Cuerpo Reglamentario, razón suficiente para iniciar las actuaciones administrativas que contempla la norma.



Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

Ante esta situación y en cumplimiento con lo dispuesto por los artículos 49 y 55 del Decreto 1160 de 2010, cuyo texto se relaciona a continuación, el Banco Agrario inició proceso administrativo de declaratoria de incumplimiento de las condiciones exigidas en contra de Proa S.A.S.

*Artículo 49. Asignación condicionada del subsidio. La Entidad Otorgante Asignará de manera condicionada los Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural a aquellos proyectos que obtuvieron el certificado de elegibilidad y para los cuales se cuenta con recursos disponibles. **La condición a la cual estará sujeta la asignación del subsidio, será suspensiva y consistirá en el cumplimiento de las condiciones exigidas a la Entidad Oferente para iniciar la ejecución del proyecto.***

**En caso de incumplimiento de las condiciones de asignación, se tendrá por fallida la condición suspensiva y en consecuencia, la asignación no generará derecho alguno. Dicho incumplimiento deberá ser declarado por la Entidad Otorgante mediante acto administrativo, el cual será susceptible de los recursos de ley, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen.**

*En el evento en que la causa de incumplimiento de las condiciones de asignación se genere por un hecho imputable al hogar beneficiario, este será sustituido conforme al procedimiento que para el efecto se establezca en el Reglamento Operativo del Programa.*

**El Acto Administrativo que declare el incumplimiento, ordenará la reversión de los recursos al programa que maneja la Entidad Otorgante del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural.**

(...)

*Artículo 55. Modificado por el artículo 20 del Decreto 900 de 2012. Desembolso de los recursos para el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural. Los requisitos para efectuar el desembolso de los recursos del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural a la Entidad Operadora serán establecidos por la Entidad Otorgante del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural en el Reglamento Operativo del Programa.*

(Negritas y subrayado fuera de texto original)

En este sentido, la Sala concluye que el acto administrativo mediante el cual se asignó el subsidio no genera derechos hasta tanto no se cumpla con las condiciones exigidas para su perfeccionamiento, es decir, se limita a presentar una expectativa respecto a la ejecución y materialización del proyecto, razón por la cual, la declaratoria del incumplimiento no constituye una afectación real del derecho de los demandantes -o del oferente- y por tanto, un interés de estos para reclamar su protección.





Radicación: 47001-23-33-000-2014-00283-01  
No. Interno: 66253  
Actor: Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Referencia: Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

Además, es necesario señalar que, la naturaleza de los actos administrativos cuestionados constituye una situación jurídica particular y subjetiva, de ahí que el sujeto al cual está dirigida la decisión sea identificable. Al respecto el Consejo de Estado<sup>46</sup> señaló que:

*El carácter individual de un acto no está dado por la posibilidad de que los sujetos a los cuales está dirigido sean fácil o difícilmente individualizables o identificables, sino que ellos están efectivamente individualizados e identificados, de tal manera que el contenido del acto sea aplicable exclusivamente a esas personas y no a otras que puedan encontrarse en la misma situación. De no entenderse así, todos los actos podrían ser calificados de individuales o subjetivos en la medida en que, por principio, los actos de las autoridades públicas tienen vocación de aplicación individual a quienes se encuentren en la situación prevista por el acto.*

En el caso concreto, la Resolución 131 del 26 de diciembre de 2013 tiene como objeto «*declarar el incumplimiento de la condición prevista para el desembolso del subsidio, la pérdida del derecho asignado al proyecto de vivienda denominado “Familias Desplazadas de Aracataca I”, ubicado en el municipio de Aracataca (Magdalena), bajo el radicado No. 4110032067, y la reinversión de los recursos*».

Por otro lado, la Resolución 035 del 23 de abril de 2014 resolvió «*el recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución 131 del veintiséis (26) de diciembre de 2013, relacionada con el proyecto de vivienda denominado “Familias Desplazadas de Aracataca I” ubicado en el municipio de Aracataca (Magdalena), bajo el radicado 4110032067.*»

En ese orden de ideas, la Sala concluye que las resoluciones demandadas constituyen un acto administrativo particular y concreto, consecuencia de un procedimiento administrativo común y particular, en el que el Banco Agrario de Colombia declaró, en la etapa precontractual, el incumplimiento de la sociedad Proa S.A.S. de los requisitos para asignar los recursos del subsidio, situación que solo configura un interés particular respecto a la entidad afectada.

No obstante lo anterior y dadas las circunstancias fácticas y jurídicas antes expuestas, la Sala observa que no les asiste interés material alguno a los actores respecto a los hechos alegados, por cuanto el acto administrativo que se demanda no lesionó el “*derecho subjetivo [de los demandantes] amparado en una norma*

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 11 de marzo de 1994, Exp. 2756, M.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

*jurídica*”, correspondiente al acceso a la vivienda digna toda vez que *i)* por disposición expresa de la ley, la asignación del subsidio no generó derecho alguno, para los oferentes, ni para los beneficiarios del proyecto, sino solo la mera expectativa de hacer efectiva la adjudicación de los recursos apartados para dicho proyecto de vivienda; *ii)* los accionantes son terceros respecto a las resultas del proceso administrativo adelantado por el Banco Agrario de Colombia, en contra de la sociedad Proa S.A.S. Como se explicó anteriormente, el objeto de las resoluciones cuestionadas versa sobre la declaratoria de incumplimiento de la entidad oferente por no efectuar las exigencias necesarias para perfeccionar la asignación de los recursos del subsidio y, *iii)* la norma determinó que una vez declarado el incumplimiento se debía ordenar la devolución de los recursos asignados para el proyecto, lo que permitió que la posibilidad de aspirar al subsidio de vivienda de los núcleos familiares que integran el grupo demandante quedara incólume, habilitándolos para postularse a nuevos proyectos de vivienda de interés social rural en cualquier parte del país y bajo cualquier modalidad, a tal punto de que tres de los núcleos familiares integrados a esta acción ya fueron beneficiados con un subsidio de este tipo<sup>47</sup>.

Por consiguiente, la Sala declarará de oficio la falta de legitimación en la causa de los demandantes para pretender la nulidad de los actos mediante los cuales se declaró el incumplimiento de Proa S.A.S de la condición establecida para asignar el subsidio y se ordenó la reinversión de los recursos al portafolio de reinversión del programa de Vivienda de Interés Social Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, toda vez que no les asiste interés, dado que esa decisión no afecta su expectativa a obtener el subsidio de vivienda de interés social rural.

---

<sup>47</sup> Mediante oficio 2018EE0077272 del 26 de septiembre de 2018 (folio 966 – 968 del cuaderno 2), el Ministerio de Vivienda resolvió el anterior requerimiento, e informó:

*Al respecto, le informamos que consultado el Sistema de información del Subsidio Familiar de Vivienda, me permito informar que de los 90 hogares relacionados en el requerimiento del Tribunal Administrativo de Magdalena, se encuentra en el siguiente estado del subsidio familiar de vivienda:*

- 3 presentan estado de asignado (ya recibieron subsidio).
- 4 en estado de calificación (cumplieron requisitos pero no alcanzó la disponibilidad de recursos, ni cupos para los programas de vivienda para ser asignados).
- 35 rechazados por agotamiento de la vía gubernativa (salieron rechazados por algún motivo y no recurrieron a los recursos de ley <reposición> para subsanar el rechazo dejando vencer los términos).
- 4 no cumplen requisitos para vivienda gratuita.
- 43 no han participado en convocatorias del subsidio familiar de vivienda urbano.

*La información adjunta presenta corte de información el 18 de septiembre de 2018 y su fuente es el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda.*



*Radicación:*  
*No. Interno:*  
*Actor:*  
*Demandado:*  
  
*Referencia:*

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

#### **4. Costas**

De conformidad con el artículo 65 de la Ley 472 de 1998 y el artículo 365 del Código General del Proceso, en la presente providencia se impondrá la condena en costas a cargo de la parte vencida, es decir, a la parte demandante.

La Sala fijará las agencias en derecho correspondientes, para que se tengan en cuenta en la liquidación de costas.

Para el efecto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 del Código General del Proceso, se tiene en cuenta la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales si las hubiere.

Se trata de un proceso con pretensiones equivalentes a \$24.978'104.640, asunto en el que la parte demandante resultó vencida en primera instancia.

Acerca de la gestión procesal se observa que las demandadas estuvieron vinculados al trámite procesal y, por tanto, está sola circunstancia y el hecho de tener un apoderado, implica o conlleva una actividad de vigilancia del proceso que amerita reconocer agencias en derecho.

A partir de lo expuesto, se fijará por concepto de agencias en derecho el valor de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a favor de cada una de las entidades demandadas, remitiéndose para el efecto al artículo 3.2. del Acuerdo 1887 de 2003, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que dispone la tarifa máxima de agencias en derecho, tratándose de acciones populares y de grupo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.



Radicación:  
No. Interno:  
Actor:  
Demandado:  
Referencia:

47001-23-33-000-2014-00283-01  
66253  
Dagoberto Martínez Arévalo y otros  
Nación – Ministerio de Agricultura y  
Desarrollo Rural y otros  
Medio de control de reparación de los  
perjuicios causados a un grupo

### **FALLA:**

**PRIMERO. DECLARAR** de oficio la falta de legitimación en la causa por activa del grupo demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.** Fijar como agencias en derecho en segunda instancia, la suma equivalente a un (1) S.M.M.L.V, a favor de cada una de las entidades demandadas, valor que deberá incluirse en la liquidación de costas a cargo de la parte demandante.

**TERCERO.** Cumplido lo anterior, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

*Firmado electrónicamente*  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Firmado electrónicamente*  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF