



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Radicación: 18001-23-33-003-2014-00091-01 (60757)**

**Demandante: ASOCIACIÓN DE ORGANIZACIONES DE VIVIENDA Y PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL – ASOHABITAT XXI**

**Demandado: MUNICIPIO DE FLORENCIA - CAQUETÁ**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA**

*TEMAS: OMISIÓN ADMINISTRATIVA / LANZAMIENTO POR OCUPACIÓN DE HECHO PARA PREDIOS URBANOS – Regulación y alcance / OCUPACIÓN DE HECHO POR PARTE DE TERCEROS AJENOS A LA ADMINISTRACIÓN – Diligencia mínima a cargo de la parte demandante en el agotamiento de los mecanismos administrativos y judiciales a su alcance / DAÑO ANTIJURÍDICO DESPOJO DE INMUEBLE – criterios para determinar el despojo definitivo del bien por ocupación – imposibilidad de proteger la posesión por las condiciones especiales de la ocupación / DAÑO ANTIJURÍDICO POR EL PAGO DE IMPUESTO PREDIAL - sujeto pasivo del impuesto predial – hecho generador / DAÑO ANTIJURÍDICO POR IMPOSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DE PROYECTO ECONÓMICO.*

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia del 27 de julio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

La Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social, en su calidad de propietaria de los predios que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, Primera y Segunda Etapa, ubicados en el municipio de Florencia – Caquetá, pretende el reconocimiento de los perjuicios materiales ocasionados en virtud de la falla en el servicio en que incurrió la administración en un procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho.

#### **I. ANTECEDENTES**



## 1. La demanda

El 18 de marzo de 2014, la Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social – ASOHABITAT, a través de apoderado judicial<sup>1</sup>, presentó demanda en ejercicio del medio de control de reparación directa en contra del municipio de Florencia – Caquetá<sup>2</sup>, con el fin de que se le declarara patrimonialmente responsable por los perjuicios de orden material que le fueron causados como consecuencia de la falla en el servicio en la que incurrió la demandada «*al no cumplir con su deber constitucional y legal de continuar con unas diligencias de desalojo o lanzamiento por ocupación de hecho dentro de las querellas policivas Nos. 2011-0040, Folio 524, Tomo C y 017, Folio 120, Tomo IV, adelantadas por las Inspecciones Primera y Segunda de Policía de Florencia, Caquetá*».

Como consecuencia de la anterior declaración, la demandante solicitó que se efectuaran las siguientes condenas:

*Segunda: [...] se condene al municipio de Florencia, Caquetá, a pagar [...] a título de daño emergente la suma de dos mil setecientos treinta y un millones quinientos veintiocho mil cuarenta y cuatro pesos (\$2.731'528.044) m/cte., correspondiente al valor comercial de trescientos un (301) inmuebles de uso residencial para el desarrollo de programas de vivienda, invadidos y/u ocupados por personas indeterminadas y a razón de nueve millones setenta y cuatro mil ochocientos cuarenta y cuatro pesos (\$9'074.844) m/cte. cada lote individualmente considerado incluyendo su urbanismo.*

*Tercera: Condénese igualmente al municipio de Florencia, Caquetá, a pagar [...] a título de daño emergente los valores que deban corresponder por impuestos prediales de los lotes urbanos o inmuebles objeto de invasión y debidamente identificados en los hechos de la demanda, respecto de las vigencias 2011, 2012, 2013 y futuras [...]*

*Cuarta: Condénese al municipio de Florencia, Caquetá, a pagar [...] a título de La [sic] suma de doscientos cincuenta millones setecientos setenta y siete mil cuatrocientos dos pesos m/cte. (\$250'777.400) como valor que dejó de percibir ASOHABITAT XXI como constructor de ochenta y dos (82) viviendas de interés social y que debían ser construidas en los lotes invadidos y/u ocupados por personas indeterminadas en la Ciudadela habitacional Siglo XXI, según los subsidios de vivienda familiar por valor individual de \$11.783.200 otorgado por FONVIVIENDA, de acuerdo con su Resolución No. 1016 de fecha noviembre 6 de 2011, y conforme al valor de la solución habitacional determinado en la suma de \$20.388.410, sobre la cual se establecía una utilidad del 15% para ASOHABITAT XXI.*

*Quinta: Ordenar al municipio de Florencia, Caquetá, por medio de los funcionarios a quienes corresponda la ejecución de la sentencia y/o*

<sup>1</sup> Poder obrante a folio 1 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> Demanda obrante a folios 55 – 91 del cuaderno 1.



*conciliación, dicten dentro de los 30 días siguientes de la comunicación de la solicitud de pago, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento y reconozcan y paguen intereses moratorios a partir de su ejecutoria, según lo previsto en los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.*

*Sexta: Condenar en costas a la parte demandada.*

Como fundamentos fácticos de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

En virtud de su objeto social<sup>3</sup>, la demandante adquirió por compra los predios que conforman la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, Primera Etapa<sup>4</sup> y Segunda Etapa<sup>5</sup>; esta última, con un área total de cuarenta y cuatro hectáreas, mil quinientos cuarenta y cinco metros cuadrados (44,1545 Ha.).

Sobre este complejo urbanístico se ejecutaron diversas actividades económicas<sup>6</sup>, con el fin de desarrollar un proyecto de construcción de 96 viviendas de interés social que fue asignado a la asociación demandante, mediante resolución 1016 del 6 de noviembre de 2011, proferida por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA<sup>7</sup>.

La posesión material ejercida por la asociación actora, sobre el inmueble denominado “*Ciudadela Habitacional Siglo XXI, Segunda Etapa*”, se vio

<sup>3</sup> Según certificado de existencia y representación obrante a folios 2 – 4 del Cuaderno 1, el objeto social de la demandante es: «*adelantar y desarrollar proyectos vivendistas [sic], ambientales, sociales y/o infraestructura, así como prestar asesoría y consultoría en proyectos de desarrollo social en general a entidades territoriales y demás organizaciones, para lo cual podrá intermediar recursos, comercializar bienes, servicios y brindar capacitación*».

<sup>4</sup> La Ciudadela Habitacional Siglo XXI, Primera Etapa, está conformada por los predios distinguidos con los números de matrícula inmobiliaria 420-30605, 420-30606, 420-30607, 420-30608, 420-30609, 420-30610, 420-30611, 420-30612, 420-30613, 420-30614, 420-30615, 420-30616 y 420-30658, los cuales fueron englobados mediante escritura pública 733 del 6 de junio de 2001 de la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá, instrumento debidamente registrado en el folio de matrícula 420-74539, con base en el cual se abrió la matrícula 420-75065, con base en la cual se abrieron 339 matrículas. (Obrante a folios 15 – 24 del cuaderno 9 y folios 15 – 20 del cuaderno 2).

<sup>5</sup> La ciudadela Habitacional Siglo XXI, Segunda Etapa, fue constituida mediante escritura 1.543 del 25 de noviembre de 2002, otorgada por la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá. Esta urbanización está conformada por los predios distinguidos con los números de matrícula inmobiliaria 420-4472, 420-17730, 420,18066 y 420-44764, los cuales fueron englobados mediante escritura 697 del 17 de junio de 2002 otorgada por la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá fue registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos de Florencia el 10 de julio de 2002, bajo el Folio de Matrícula Inmobiliaria 420-77959, con base en la cual se abrieron 723 matrículas. (Obrante a folios 443 – 446 del cuaderno 8 y folios 5 – 14 del cuaderno 2).

<sup>6</sup> Tales como: Levantamiento topográfico y descapote, adecuación del terreno a través de movimientos de tierras, delimitación y conformación de vías, construcción de la infraestructura de servicios públicos (energía, acueducto y alcantarillado), delimitación y arborización de zonas verdes y zonas de conservación ambiental, mantenimiento de los lotes que conforman la urbanización y otras actividades a fines con las anteriores, invirtiendo en promedio la suma de \$2.074.844 por lote o inmueble.

<sup>7</sup> Subsidios de vivienda familiar por valor individual de \$11.783.200.



interrumpida el 8 de abril de 2011, fecha en la cual, personas indeterminadas ocuparon un área, correspondiente a 173 lotes urbanizados, del referido predio.

Por lo anterior, el 28 de abril de 2011, la demandante interpuso querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, cuyo conocimiento correspondió a la Inspección Primera de Policía de Florencia bajo el radicado 2011-0040 Folio 524, Tomo V, del 9 de mayo de 2011.

Días después, se presentó una nueva ocupación por personas indeterminadas, sobre el área del proyecto urbanístico de la Primera Etapa y Segunda Etapa, razón por la cual, la asociación demandante instauró una nueva querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho, la cual fue asignada el 21 de junio de 2011 a la Inspección Segunda de Policía de Florencia bajo el radicado Tomo IV, Folio 120 No. 017.

Una vez surtido el trámite legal correspondiente para llevar a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho, en cada uno de los respectivos procesos adelantados por las inspecciones Primera y Segunda de Policía de Florencia, los titulares de cada uno de estos Despachos, por más de un año, suspendieron y fijaron en repetidas ocasiones la citada diligencia, con fundamento en la falta de oferta institucional y apoyo policivo, así como la ausencia de un plan de contingencia y concepto de seguridad favorable para apoyar a las personas ubicadas en los predios ocupados.

Como consecuencia de la situación antes narrada, la asociación demandante afirmó que la indebida suspensión de la diligencia conllevó a la imposibilidad de desalojo de las personas que ocupan los predios propiedad de la parte actora, configurando así la presunción legal establecida en el artículo 974 del Código Civil, que otorga la calidad de poseedores a los ocupantes que permanezcan en el predio por el término de un año. Además, alegó que la demora en la ejecución del desalojo ha permitido que se invadan nuevas áreas del complejo urbanístico, consolidando la posesión de los invasores e imposibilitando la explotación económica de los predios, ocasionándole así graves perjuicios a la asociación demandante.

## **2. Trámite en primera instancia**



Mediante providencia del 26 de mayo de 2014<sup>8</sup> el Tribunal Administrativo del Caquetá admitió la demanda que fue notificada en debida forma a las partes y al Ministerio Público<sup>9</sup>. El municipio de Florencia-Caquetá no contestó la demanda.

En audiencia inicial<sup>10</sup> se fijó el litigio<sup>11</sup> y se decretaron las pruebas del proceso. Agotada esta etapa, mediante audiencia de pruebas<sup>12</sup>, se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión<sup>13</sup> y al Ministerio Público para que rindiera su concepto<sup>14</sup>.

### 3. La sentencia impugnada

Mediante sentencia del 27 de julio de 2017<sup>15</sup>, el Tribunal Administrativo del Caquetá, Sala Segunda de Decisión, resolvió:

*Primero: Declárese [sic] patrimonialmente responsable al municipio de Florencia, Caquetá, por los perjuicios causados a los demandantes, a título de falla en el servicio por omisión con ocasión del no cumplimiento de sus deberes legales y ante la no culminación de los [sic] querellas de lanzamiento por ocupación de hecho instauradas el 28 de abril de 2011 y 26 de mayo de 2011.*

*Segundo. Condenar en abstracto al municipio de Florencia a cancelar a favor de la parte demandante, los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante, en la suma que arroje la liquidación que para el efecto se realice dentro del trámite incidental que con tal fin debe adelantar la parte actora, en los términos establecidos en el artículo 193 del C.P.A.C.A.*

*Tercero: Deniéganse [sic] las demás súplicas de la demanda.*

*Cuarto: Condenar en costas a la entidad pública condenada. Por Secretaría líquídense y como agencias en derecho establézcase el 2% de las pretensiones confirmadas en la sentencia*

<sup>8</sup> Obrante a folios 102 – 103 del cuaderno 1.

<sup>9</sup> Notificaciones obrantes a folios 105 – 107, 110 -112 y 116 - 119 del cuaderno 1.

<sup>10</sup> Llevada a cabo el 29 de julio de 2015. Obrante a folios 137 – 141 del Cuaderno 1.

<sup>11</sup> Respecto a la fijación del litigio, el Tribunal manifestó que, en virtud de que no se contestó la demanda, no es posible determinar cuáles son los hechos ciertos, sin embargo, dadas las circunstancias en las que se desarrolló el asunto se tuvo en cuenta el planteamiento del conflicto desde el punto de vista del problema jurídico, así: *el problema jurídico sería, determinar la responsabilidad administrativa [...] del municipio de Florencia [...] por la omisión en adelantar y [...] apoyar un desalojo solicitado por los actores que ha mantenido una ocupación de inmuebles de su propiedad y que por supuesto le generan un daño a su patrimonio [...].*

<sup>12</sup> Realizada el 8 de septiembre de 2015. Obrante a folios 144 – 150 del Cuaderno 1.

<sup>13</sup> La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la demanda, obrante a folios 153 – 164 del Cuaderno 1. La entidad demandada presentó sus alegatos de conclusión de forma extemporánea, obrantes a folios 172 – 175 del Cuaderno 1.

<sup>14</sup> El Ministerio Público solicitó se accediera a las pretensiones de la demanda, por cuanto considera que existió una lesión al bien jurídico protegido, toda vez que, se omitió adelantar y ejecutar las acciones administrativas de competencia de la demandada, para evitar la ocupación de los predios propiedad de la demandante. Obrante a folios 165 – 169 del Cuaderno 1.

<sup>15</sup> Obrante a folios 197 – 211 del Cuaderno Principal.



*Quinto: Archivar el expediente una vez en firme esta decisión cumplido lo dispuesto en los ordinales anteriores.*

Como fundamento de su decisión, el *a quo* destacó que los procedimientos de lanzamiento fueron suspendidos en reiteradas ocasiones, en virtud de la inexistencia de un plan de contingencia y la ausencia de oferta y acompañamiento institucional que permitiera la reubicación de las personas que ocupaban los predios de propiedad de la asociación demandante, permitiendo así *«que los ocupantes irregulares aumentaran»*.

Sobre este punto, señaló que, mediante sentencia T-938A, del 3 de diciembre de 2014, proferida por la Corte Constitucional en sede de revisión, se ordenó a la Alcaldía Municipal de Florencia, al Consejo Municipal de Política Social, a la Personería Municipal, a la Defensoría del Pueblo y a las Inspecciones de Policía que, en un término perentorio, determinaran las condiciones de los ocupantes y adelantaran las gestiones administrativas, presupuestales y técnicas que permitieran reubicar esta población para así realizar la entrega real, material y efectiva de los predios ocupados a sus propietarios. En igual sentido, destacó la decisión de suspender las órdenes de desalojo hasta tanto se llevara a cabo el Plan de Acción ordenado y se brindaran las garantías necesarias para atender a la población ocupante.

Al respecto, el Tribunal manifestó que para la fecha en la que se practicaron los testimonios -25 de septiembre de 2015- *«habían transcurrido más de ocho meses desde que se profirió [la sentencia en mención, razón por la cual] se llega a la convicción plena por parte de este órgano colegiado y tomando como sustento las pruebas testimoniales, en las que se asegura que dichas órdenes no han sido cumplidas, que hubo una omisión en el acatamiento del fallo, el cual por demás cuenta con un carácter vinculante, de acuerdo con lo expresado en la jurisprudencia constitucional.»*

Explicó que la responsabilidad de la Alcaldía Municipal de Florencia, como primera autoridad policiva, consiste en adelantar los actos tendientes a ejecutar el lanzamiento de los ocupantes irregulares del predio de propiedad de la asociación demandante.

En este sentido, señaló que la falla en la prestación del servicio se configuró en virtud de la ineficiencia por parte de la administración que, luego de dos años de



haberse admitido las querellas, no presentó «soluciones reales y definitivas encaminadas» a la restitución material del bien. Además, explicó que la falta de adopción de políticas sociales y de apoyo institucional que impidieron ejecutar las órdenes de desalojo causaron «un daño patrimonial» a la asociación demandante.

Respecto a la liquidación de perjuicios, el Tribunal de primera instancia afirmó que el avalúo comercial presentado con la demanda «carece de sustento documental y de razones eminentemente técnicas para llegar a determinar el valor total del bien<sup>16</sup> [razón por la cual,] este no se tendrá en cuenta». De igual forma, destacó que los perjuicios relacionados con la pérdida de los predios ocupados deben ser negados por cuanto las órdenes adoptadas en la sentencia T-938A de 2014 que estaban en «proceso de cumplimiento» garantizan la restitución del bien a quien ostenta el derecho de dominio una vez se reubiquen las personas que los ocupan.

En igual sentido se refirió a la pretensión de condena por concepto de daño emergente por los valores correspondientes a los impuestos prediales de los lotes objeto de ocupación; adujo que el derecho real de dominio del bien está en cabeza de la asociación demandante; por lo que es deber de esta pagarlos.

Finalmente, condenó en abstracto respecto al perjuicio material por concepto de lucro cesante, al considerar que, «la ausencia de pruebas frente a la materialización a favor de ASOHABITAT del proyecto de construcción aludido y el margen de utilidad que hubiese obtenido, impide su tasación en concreto en este fallo». Al respecto afirmó que no hay certeza respecto al número de predios invadidos con relación a los terrenos sobre los que se debía aplicar el subsidio.

#### **4. De los recursos de apelación**

##### **4.1 Del recurso de apelación de la asociación demandante**

---

<sup>16</sup> Aduce que no existe el valor comercial individual de los predios ocupados, sino que solo existe el valor total del complejo urbanístico. De igual manera, señala que el perito realizó el avalúo utilizando la metodología de comparación respecto de otros predios ubicados en la zona, sobre los cuales se han llevado a cabo proyectos de construcción de viviendas de interés social; «no obstante, deja constancia por parte del Despacho que en el expediente no obra ningún soporte de dichas aseveraciones, como tampoco el valor total que se registró en el avalúo comercial por concepto de obras de urbanismo»



La parte demandante solicitó que se revocara el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia<sup>17</sup>, pues considera que el *a quo* desconoció los principios de equidad, aceptación, confianza legítima y reparación integral, al desconocer el peritaje aportado con la presentación de la demanda bajo el argumento de que no cumplía con los requisitos determinados por el CPACA. Al respecto, señaló que la jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que cuando en el proceso se acepta la existencia del daño antijurídico con ocasión de la ocupación permanente de inmuebles, *«procede la valoración del daño emergente entendida como el precio del inmueble ocupado»*, por lo que, bajo este supuesto y al encontrarse deficiencias probatorias, afirmó que, se debía condenar en abstracto.

Finalmente se refirió al daño emergente causado por el pago de los valores correspondientes a los impuestos prediales de los inmuebles objeto de ocupación, señalando que resulta incoherente que en el proceso se declare la responsabilidad de la administración por permitir la ocupación sobre los predios de propiedad de la asociación demandante, lo que privó a esta de ejercer los derechos emanados de la propiedad privada, en especial, lo concerniente a la explotación económica, pero *«se tenga la carga tributaria a favor de quien ha desarrollado una conducta inadecuada, reprochable, negligente, omisiva y contraria al deber constitucional y legal por el daño antijurídico que produjo»*.

#### **4.2 Del recurso de apelación del municipio de Florencia - Caquetá**

Esta entidad solamente solicitó que se revocara el ordinal segundo de la parte resolutive de la sentencia<sup>18</sup>, por cuanto, según afirma, no hay prueba que permita concluir la materialización del proyecto de construcción de viviendas de interés social en favor de la parte actora, pues, si bien existe una resolución que asignó los subsidios, lo cierto es que no es posible determinar que *«las viviendas de interés social iban a ser construidas en los predios que presuntamente estaban invadidos»*. En este sentido, agregó que no es posible presumir que las asignaciones iban a ser pagadas, toda vez que éstos están sujetos al cumplimiento de otras condiciones.

---

<sup>17</sup> Recurso de apelación radicado el 13 de octubre de 2017. Obrante a folios 254 – 261 del Cuaderno Principal.

<sup>18</sup> Recurso de apelación radicado el 25 de octubre de 2017. Obrante a folios 262 – 263 del Cuaderno Principal.





Finalmente, expuso la diferencia entre el número de predios alegados en las pretensiones, los asignados para el subsidio y los relacionados en las querellas policivas.

## 5. Actuación en segunda instancia

Los recursos de apelación fueron concedidos en audiencia de conciliación<sup>19</sup> y admitidos el 23 de febrero de 2018<sup>20</sup>. Posteriormente, mediante auto del 13 de abril de 2018<sup>21</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

5.1 La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de alzada<sup>22</sup> señalando que, frente a las deficiencias probatorias y la existencia del daño antijurídico, lo correcto es condenar en abstracto.

5.2 El municipio de Florencia<sup>23</sup> reiteró los argumentos expuestos en la apelación, respecto a la falta de prueba sobre la materialización de los subsidios a favor de la parte demandante.

5.3 El Ministerio Público emitió concepto<sup>24</sup> en el que solicitó que se confirme y adicione el fallo de primera instancia, toda vez que, a su juicio, al haberse configurado los requisitos de la responsabilidad del Estado y «*en aras de garantizar el principio de equidad y coherencia*» se debe condenar en abstracto, «*pues si bien se encuentra probado el daño y el nexo de causalidad, no sería justo que la parte actora no se le indemnizara totalmente por los daños acreditados y probados dentro del proceso*».

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia de la Sala

<sup>19</sup> Realizada el 23 de noviembre de 2017. Obrante a folios 269 – 271 del Cuaderno Principal.

<sup>20</sup> Obrante a folio 278 del Cuaderno principal.

<sup>21</sup> Obrante a folio 281 del Cuaderno principal.

<sup>22</sup> Radicado el 11 de mayo de 2018. Obrante a folios 284 – 285 del Cuaderno Principal.

<sup>23</sup> Radicado el 11 de mayo de 2018. Obrante a folios 286 - 289 del cuaderno principal.

<sup>24</sup> Radicado el 29 de mayo de 2018. Obrante a folios 290 – 305 del Cuaderno principal.



El Consejo de Estado es competente para conocer los recursos de apelación presentados en contra de la sentencia del 27 de julio de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Caquetá, por tratarse de un proceso de doble instancia por razón de la cuantía, según lo dispuesto en el artículo 152 del CPACA, dado que la mayor de las pretensiones<sup>25</sup> excede los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la fecha de la presentación de la demanda<sup>26</sup>.

## 2. Procedencia y ejercicio oportuno de la acción de reparación directa

De conformidad con el numeral 2, literal “i” del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011<sup>27</sup>, el medio de control de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo, si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

En el caso concreto, la asociación demandante afirmó que las ocupaciones a los inmuebles de su propiedad tuvieron lugar el 8 de abril y 26 de mayo de 2011, razón por la cual interpuso dos querellas de lanzamiento por ocupación de hecho, correspondiendo su conocimiento a las Inspecciones Primera y Segunda de Policía de Florencia. En ejecución del trámite correspondiente, se impartió, en cada uno de los procesos policivos, una orden de desalojo y se dispuso la práctica de la diligencia de lanzamiento, sin que a la fecha de presentación de la demanda se hubieran ejecutado, razón por la cual pretende la declaración de responsabilidad del municipio de Florencia, que, a su criterio, omitió el cumplimiento de sus obligaciones, generando así la pérdida de los inmuebles.

Observa la Sala que la última actuación acreditada en el plenario, dentro del trámite policivo adelantado ante la Inspección Primera de Policía de Florencia, tuvo lugar el 9 de julio de 2013, fecha en la cual la Secretaría del referido Despacho profirió constancia secretarial en la que informó que el Consejo de Seguridad de la Alcaldía Municipal ordenó la suspensión de la ejecución de las diligencias de lanzamiento

---

<sup>25</sup> \$2.731.528.044.

<sup>26</sup> 18 de marzo de 2014.

<sup>27</sup> «Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:  
[...]

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

[...]

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en la fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia



que debían practicarse en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, en virtud de la ausencia de medios de seguridad requeridos para llevar a cabo la diligencia, como lo es el apoyo del ESMAD. Decisión que se tendrá como punto de partida para el cómputo del término de caducidad.

Ahora bien, respecto al trámite policivo adelantado ante la Inspección Segunda de Policía de Florencia, la Sala Observa que la última actuación acreditada en el plenario tuvo lugar el 30 de octubre de 2012, fecha en la cual el referido Despacho acogió la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad Extraordinario del 23 de octubre de 2012, en que se ordenó suspender las diligencias de lanzamiento, en virtud de los eventos de orden nacional que se debían atender en el municipio, ajenos a la ocupación.

Así las cosas, el conocimiento del daño surgió a partir de las constancias secretariales del 30 de octubre de 2012 y 9 de julio de 2013, mediante las cuales se ordenó la suspensión de los procedimientos de lanzamiento por ocupación de hecho, razón por la cual el término de dos años para la presentación de la demanda se vencía el 31 de octubre de 2014 y 10 de julio de 2015, y como la demanda se presentó el 18 de marzo de 2014, resulta evidente que se hizo oportunamente<sup>28</sup>.

### **3. Legitimación en la causa**

La Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social se encuentra legitimada en la causa por activa, toda vez que acreditó mediante certificado de tradición y libertad, ser la propietaria de los bienes inmuebles objeto de la presente litis denominados, Ciudadela Habitacional XXI, Primera Etapa, identificado con matrícula inmobiliaria 420-75065<sup>29</sup> y Segunda Etapa, identificado con matrícula inmobiliaria 420-77959<sup>30</sup> de la Oficina de Instrumentos Públicos de Florencia, Caquetá.

En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, se verifica que los daños que se invocan en la demanda provienen de actuaciones y omisiones que se imputan directamente al municipio de Florencia, Caquetá, razón por la cual esta entidad es la llamada a actuar dentro del presente proceso.

---

<sup>28</sup> El 28 de febrero de 2014 se llevó a cabo la audiencia de conciliación, la cual fue declarada fallida y se profirió su respectiva constancia. Obrante a folios 52 – 53 del Cuaderno 2.

<sup>29</sup> Obrante a folios 15 – 20 del Cuaderno 2.

<sup>30</sup> Obrante a folios 5 – 14 del Cuaderno 2.



#### 4. Caso concreto

##### 4.1 Lo que se debate y la formulación del problema jurídico

Para efectos de plantear el problema jurídico, la Sala considera necesario precisar que, dado que la demanda se centra en argumentar que el daño ocasionado tiene dos escenarios, a saber: (i) El despojo definitivo de los bienes inmuebles de propiedad de la demandante<sup>31</sup> y (ii) la imposibilidad de explotación económica del proyecto urbanístico a desarrollar en estos<sup>32</sup>; y por otro lado, que el Tribunal de primera instancia analizó la responsabilidad de la administración bajo el criterio de un daño patrimonial genérico sin precisar a qué categoría corresponde, resulta necesario realizar algunas precisiones, de cara a la delimitación del objeto de la apelación a la que se aludirá párrafos más adelante, así:

- El Tribunal planteó el problema jurídico respecto al análisis del «*daño al patrimonio económico de la parte actora*» sin definir estructuradamente el análisis de los daños propuestos en la demanda; aspecto de la decisión que no permite delimitar la configuración de los perjuicios alegados -daño emergente y lucro cesante-.

- El acápite «*del daño antijurídico*» planteado en la sentencia sugiere el análisis de circunstancias fácticas probadas, en las que se destacan las omisiones en las que incurrió la administración en el trámite de los procedimientos policivos, inclusive después de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-938A de 2014. Sin embargo, la Sala precisa que este razonamiento no responde a la pregunta sobre la certeza de los daños alegados en la demanda o siquiera respecto al «*daño patrimonial*» propuesto por el *a quo*.

- No obstante, en el acápite «*de los perjuicios materiales*» el Tribunal define el alcance del daño antijurídico propuesto en la demanda -pérdida de los bienes- y su indemnización -pago del valor comercial de los 301 inmuebles invadidos y el pago de los impuestos causados sobre estos- concluyendo así que:

[...] *claramente [...] dicha pretensión no está llamada a prosperar, por cuanto Asohabitat, contrario a ello, las órdenes judiciales en proceso de cumplimiento, garantizan este derecho al ordenar la reubicación de los*

<sup>31</sup> La parte alegó como pretensión el pago total del valor comercial de 301 inmuebles y el pago de los impuestos prediales ocasionados desde la fecha en la que ocurrió la ocupación.

<sup>32</sup> con ocasión del proyecto urbanístico de construcción de viviendas de interés social asignados por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante resolución 1016 de 2011.



*ciudadanos ocupantes de hecho, con lo cual se retornaría la disponibilidad del bien a quien tiene el derecho de dominio.*

*En lo que tiene que ver con la pretensión de condenar al Municipio de Florencia, por los valores correspondientes a los impuestos prediales de los lotes urbanos objeto de invasión e identificados en la demanda, [...] considera la Sala, que esta pretensión tampoco está llamada a prosperar [...] teniendo en cuenta de un lado, que **la titularidad del derecho real de dominio del bien inmueble sobre el cual se realiza la pretensión se encuentra en favor de la Asociación de Organizaciones Ciudadela Habitacional Siglo XXI – ASOHABITAT-**, luego entonces, le corresponde pagar el tributo por ostentar la propiedad del bien inmueble y de otro, porque la carta constitucional autoriza a las entidades territoriales para que procedan con el gravamen de este impuesto, concediéndoles plena autonomía para su recaudo, frente a los cual, [sic] esta Sala de decisión considera que se cumplen los presupuestos que se requieren para el cobro del mismo.*

Bajo este contexto, la Sala precisa que el Tribunal de Primera Instancia concluye que el daño por la pérdida del inmueble no se encontró probado por cuanto existe una orden judicial -sentencia T-938A del 2014-, que está pendiente de ser cumplida, que protege el derecho de dominio de la demandante.

Por otro lado, la Sala debe precisar que si bien el recurso de apelación cuestiona los planteamientos del fallo respecto a la acreditación de la «*afectación patrimonial*» de la asociación demandante, entendida por ésta como el despojo definitivos de los inmuebles, y por tanto del reconocimiento de los perjuicios, lo cierto es que, para el *a quo* la pérdida definitiva del inmueble, no fue acreditada, toda vez que existen órdenes judiciales en ejecución que protegen el derecho de dominio, al ordenar la restitución de los inmuebles a su respectivo propietario.

Razón por la cual, resulta forzoso concluir que la actora tiene una comprensión errada de los presupuestos jurídicos planteados en la sentencia de primera instancia, toda vez que origina su impugnación bajo la supuesta aceptación por parte del *a quo* del daño por la pérdida de la propiedad, cuando en realidad, el Tribunal acepta el detrimento patrimonial de la demandante solo respecto de la circunstancia probada, esta es, la imposibilidad de ejecutar el proyecto económico de construcción de viviendas de interés social a desarrollarse en sus predios, pero explícitamente deniega las pretensiones relacionadas con la pérdida o despojo definitivo de los inmuebles objeto de conflicto.



En este sentido, se resalta que la parte actora cuestiona la decisión del *a quo*, respecto a la negativa de los perjuicios materiales por concepto de daño emergente, pues considera que, los presupuestos jurídicos y fácticos expuestos en la sentencia de primera instancia, determinan que el daño acreditado *-origen del reconocimiento de los perjuicios que se alegan en esta instancia-*, corresponde a la pérdida de los inmuebles de su propiedad. En este sentido, afirma que la indemnización por la ocupación permanente o pérdida del inmueble corresponde al pago del valor total del bien. Además, cuestiona la decisión del Tribunal de no tener en cuenta el peritaje aportado con la demanda para determinar el valor comercial de los predios, razón por la cual, afirma que, al encontrar deficiencias probatorias, se debía condenar en abstracto.

Por otro lado, el municipio de Florencia alega que, de los elementos materiales probatorios obrantes en el expediente, no es posible determinar la materialización de los subsidios asignados al proyecto urbanístico que debía desarrollarse en los predios de la asociación demandante. Además, resalta las inconsistencias respecto al número de predios ocupados y los subsidios asignados, razón por la cual considera que no debe ser reconocido el perjuicio material por concepto de lucro cesante.

En atención al objeto de la impugnación y de acuerdo con la oposición ejercida por la entidad demandada, corresponde a la Sala determinar, si, de conformidad con las pruebas aportadas en el expediente, se acreditó la existencia del daño por el despojo definitivo de los inmuebles de propiedad de la demandante, así como, la frustración del proyecto inmobiliario de viviendas de interés social que debía desarrollarse en los predios ocupados, con el fin de determinar la procedencia del reconocimiento de los perjuicios por concepto de daño emergente y lucro cesante.

## **5. Daño antijurídico**

### **5.1 Daño antijurídico por el despojo definitivo de los inmuebles propiedad de la asociación demandante**



Las acciones posesorias de carácter policivo surgen en virtud de la función de policía<sup>33</sup>, con el fin de preservar el orden público<sup>34</sup> y evitar la perturbación de la posesión y la tenencia, y cuya regulación la complementan los procedimientos señalados en los Códigos de Policía Departamentales expedidos con fundamento en la competencia otorgada por el artículo 300 numeral 8 de la Constitución Política.

Para el caso de los inmuebles urbanos, la querrela de lanzamiento por ocupación se encontraba consagrada en la Ley 57 de 1905<sup>35</sup> y en el Decreto 992 de 1930<sup>36</sup>; sin embargo, mediante la sentencia C-241 de 2010, la Corte Constitucional, al conocer una demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 15 de la Ley 57 de

---

<sup>33</sup> En la sentencia C-024 de 1994, la Corte Constitucional precisó: “La policía administrativa está entonces ligada a la limitación y regulación de derechos y libertades para preservar el orden público. Pero esa limitación toma diversas formas: de un lado, se ejerce mediante la expedición de regulaciones generales como los reglamentos; de otro lado, supone la expedición de actos jurídicos concretos, como la concesión de una autorización; y, finalmente, se desarrolla mediante operaciones materiales de uso de la fuerza pública y se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función. Por eso la doctrina suele distinguir entre poder, función y actividad de policía (...) así: (...) a) El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad. En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del estado de derecho es, además, preexistente. b) La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por éste a las autoridades administrativas de policía. Más repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad. c) La actividad de policía, asignada a los cuerpos uniformados, es estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad”

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia C-183 de 2014: “Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público”.

<sup>35</sup> “Artículo 15. Cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el Jefe de Policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que esté situada la finca dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento, o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca. Parágrafo. El Jefe de Policía moroso en el cumplimiento del deber que le impone el inciso anterior, será responsable de la misma forma y términos de que trata el artículo 12”

<sup>36</sup> Sobre este punto, Ochoa Carvajal precisó: “El decreto 992 de 1930 reglamenta dicha institución del lanzamiento por ocupación de hecho para predios urbanos y la extiende tanto al poseedor como al mero tenedor. Se promueve ante el alcalde o inspector de policía dentro de los 30 días siguientes a la ocupación o despojo del inmueble, contados desde la ocupación o desde cuando la conoció el querellante. Al accionante no se le exigen títulos, sino la prueba sumaria de su derecho. Si se cumplen los requisitos el funcionario le da curso a la actuación y dicta la orden de lanzamiento señalando fecha y hora, lo que se les notifica personalmente a los ocupantes. Si dentro de la diligencia de lanzamiento estos prueban su derecho para ocupar, se suspende la diligencia y el accionante tendrá que acudir a la acción posesoria o reivindicatoria, pero no al lanzamiento por ocupación de hecho”. Ochoa Carvajal, Raúl Humberto. Bienes. 7ª ed. Bogotá, Editorial Temis S.A. 2011, p. 354



1905, precisó que esa disposición normativa había sido subrogada por el Decreto 1355 de 1970 -Código Nacional de Policía- vigente para la época de los hechos<sup>37</sup>.

Dado el carácter policivo del procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho, las medidas en él adoptadas subsisten mientras el juez no decida otra cosa. Esto significa que el éxito o fracaso del querellante en esa actuación no impide a que el mismo asunto pueda tramitarse ante el juez civil, sobre todo en los eventos en que dicho trámite no sea eficaz en la protección de la posesión, caso en el cual el afectado puede ejercer, en aras de la protección de su derecho, la acción posesoria<sup>38</sup> o la acción reivindicatoria<sup>39</sup>, según sea el caso.

Al respecto, conviene precisar que la Corte Constitucional en sede de unificación de jurisprudencia<sup>40</sup> fijó los parámetros para evaluar la eventual responsabilidad del Estado en los procedimientos por ocupación de hecho por parte de terceros ajenos a la administración, entre los que destacó el deber que tiene la parte demandante de cumplir con *“la carga de la diligencia mínima”*, la cual consiste en presentar y promover los mecanismos de defensa administrativos y judiciales que resulten procedentes para la protección de la posesión, o en su defecto, del derecho de dominio, bajo las siguientes consideraciones:

*El cumplimiento de este presupuesto se ha reconocido con base en diversos criterios, deducidos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin que por ello se pueda desprender un condicionamiento evidente y expreso a lo que debe entenderse por la carga de la diligencia. Por ejemplo:*

---

<sup>37</sup> En sentencia del 19 de junio de 2020, esta Subsección consideró que para la aplicación del criterio según el cual existió subrogación del artículo 15 de la Ley 57 de 1905 por parte del Decreto 1355 de 1970, debe tenerse en cuenta los efectos ex nunc propios de una sentencia de inconstitucionalidad, de manera que debe constatar si, para la época en que ocurrieron los hechos materia de controversia, ya se había proferido la decisión del Tribunal Constitucional, a efectos de verificar el cuerpo normativo aplicable al procedimiento policivo en el caso concreto. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de junio de 2020, exp. 46035. M.P. María Adriana Marín.

<sup>38</sup> Las acciones posesorias son una herramienta que tiene *“por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces, o de derechos reales constituidos en ellos”* (Artículo 972 del Código Civil). Es decir, no están concebidas solamente para proteger al propietario sino también a cualquier persona que ejerza la posesión del bien, sin que necesariamente tenga dominio sobre él. Además de las acciones posesorias de carácter judicial el ordenamiento jurídico consagra las de naturaleza policiva, las primeras están reguladas por los artículos 972 a 100 del Código Civil y las segundas tienen varias tipologías, según la naturaleza rural o urbana del bien objeto de restitución.

<sup>39</sup> Además de las acciones posesorias, el ordenamiento jurídico consagra la acción reivindicatoria como aquella *“que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla”* (Artículo 946 del Código Civil).

<sup>40</sup> Corte Constitucional, Sala Plena de la Corporación, Sentencia SU-157 del 5 de mayo de 2022, Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.





- (i) Se acredita la diligencia mínima cuando se interponen querrelas policivas con el cumplimiento de los requisitos legales, y no simples peticiones.
- (ii) Se cumple con esta carga si, además de interponer la acción policiva por ocupación de hecho, el demandante impulsa el proceso y colabora con el trámite de este.
- (iii) En los casos de discusión sobre la posesión entre los ocupantes y el propietario, o controversias respecto a la titularidad del derecho de dominio, se cumple con la carga de diligencia si se promovieron las acciones judiciales civiles pertinentes (reivindicatoria y/o posesoria).**
- (iv) En los casos que se refieran al defectuoso funcionamiento de la administración de justicia por error judicial o dilación injustificada, el demandante verá acreditar que presentó los recursos y mecanismos procedentes para controvertir el yero identificado a la demora en el trámite del proceso policivo.

En virtud de lo expuesto, es preciso señalar que esta “carga mínima” corresponde al interés y eficacia de la parte demandante en la búsqueda de mecanismos jurídicos y administrativos que permitan la resolución de los conflictos que puedan resultar de situaciones que afecten sus derechos reales de posesión y/o dominio.

Esta idea se acentúa en el procedimiento de lanzamiento por ocupación en los predios urbanos, en la medida en que el artículo 127 del Decreto 1355 de 1970 expresamente señala que “*las medidas de policía para proteger la posesión y tenencia de bienes se mantendrán mientras el juez no decida otra cosa*”.

Ahora bien, además del carácter provisional de las medidas policivas en comento, tanto la normativa que las regula<sup>41</sup>, como la jurisprudencia de esta Corporación<sup>42</sup>, han reconocido que lo que se debate en el procedimiento de lanzamiento por ocupación de hecho no comporta una controversia sobre la propiedad de un bien, sino solamente sobre su posesión.

Dada la regulación especial que tiene ese mecanismo policivo, nada impide que, ante el fracaso en la consecución de los fines de protección de la posesión, el querellante pueda acudir ante el juez civil, a través de las acciones posesoria o reivindicatoria, según sea el caso, para pretender la protección de su derecho.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corporación ha reconocido que hay situaciones en que puede entenderse que se ha perdido definitivamente un inmueble en el transcurso de un procedimiento policivo de lanzamiento por ocupación de hecho,

---

<sup>41</sup> Decreto 1355 de 1970. Artículo 126. En los procesos de policía no se controvertirá el derecho de dominio ni se considerarán las pruebas que se exhiban para acreditarlo.

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, Exp. 27557, M.P. Danilo Rojas Betancourth; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 2 de mayo de 2013, Exp. 28158, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 23 de febrero de 2017, exp. 34121. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico



cuando quede acreditado que el predio no podía recuperarse mediante un juicio posesorio o reivindicatorio, debido a razones de interés general que hacen que el desalojo fuera impracticable, aunque fuera ordenado por el juez civil<sup>43</sup>. Al respecto, esta Corporación<sup>44</sup> ha precisado:

*Ciertamente, cabe precisar y reiterar, que pueden ocurrir situaciones en las que la inactividad de la administración puede generar la afectación del derecho de propiedad, en efecto, se trata de aquellos casos en que por especiales razones de interés general, principalmente de tipo social, ya sea en cumplimiento de órdenes judiciales -en particular órdenes derivadas de un juicio de tutela- o administrativas, se opte por prohijar la ocupación en la medida en que ordenar el desalojo y/o practicar la diligencia que le dé cumplimiento, generen una situación tal que se desprotejan los derechos de poblaciones catalogadas como sujetos de especial protección, en cuyo caso puede ocurrir que i) se torne nugatorio e innecesario acudir al juez de la causa, puesto que aun cuando se obtenga con éxito la reivindicación del bien o la protección de la posesión, resultaría imposible ejecutar la decisión del juez por cuestiones de orden social, en cuyo caso el juez de la acción de reparación directa podrá -según los hechos del caso y la conducta del demandante- eximir de la obligación de agotar los mecanismos administrativos y procesales de protección de la propiedad, la posesión y/o el statu quo; frente a lo cual es posible que, ii) se configure un daño especial en cabeza del propietario del predio ocupado, en la medida en que por razones de interés general -la protección de sujetos de especial protección como desplazados, indígenas, madres cabeza de familia, etc.- se sacrifique el derecho de propiedad del titular del predio; y en consecuencia, iii) se dará aplicación al artículo 220 C.C.A., ahora 190 y 191 CPACA, y se ordenará la transferencia de la propiedad del bien a favor de la(s) entidad(es) pública(s) demandada(s), para que ellas solucionen, en el marco de sus competencias, la manera en que, de ser posible, se 'legalizarán' esas ocupaciones.*

*Lo anterior no implica, bajo ningún concepto ni interpretación posible, que la Sala prohíje las ocupaciones ilegales de bienes privados o la 'colonización' de terrenos ajenos o que se consolide una postura que llevaría al Estado a asumir una responsabilidad genérica y absoluta por los conflictos que se pudieran generar por esa razón. Sin embargo, la Sala no puede desconocer las dificultades que en la ejecución de medidas de desalojo encuentran algunas autoridades administrativas por la propia situación social y de violencia que atraviesa el país con el consecuente desamparo de los derechos de los particulares que ello puede generar, razón por la cual se impone que las autoridades de policía realicen un juicio de ponderación con el fin de determinar la procedencia de continuar o no con la ejecución de la orden de desalojo, lo que habrá de hacerse debidamente motivado y con la plena identificación de los ocupantes y de la situación de especial protección en la que se puedan encontrar.*

La providencia en cita no fija una regla general y absoluta de responsabilidad del Estado en los eventos en que haya una afectación a la posesión, sino que precisa que, frente a cada caso concreto, debe analizarse si «se torna nugatorio e

<sup>43</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de octubre de 2015, exp. 33977. M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>44</sup> Ibidem.



*innecesario acudir el juez de la causa, puesto que aun cuando se obtenga con éxito la reivindicación del bien o la protección de la posesión, resultaría imposible ejecutar la decisión del juez por cuestiones de orden social», para cuyo efecto el juez de la acción de reparación directa deberá tener en cuenta los hechos del caso y la conducta del demandante, con el fin de establecer si debía el propietario agotar o no los mecanismos administrativos y procesales de protección de la propiedad, la posesión y/o el statu quo<sup>45</sup>.*

Por tal motivo, el reconocimiento de la indemnización por la pérdida definitiva de un inmueble solo resulta procedente en los eventos en que quede acreditado que el predio no podría recuperarse debido a razones de interés general que hacen que el desalojo fuera impracticable, aunque fuera ordenado por el juez civil en un proceso posesorio o reivindicatorio.

En virtud de lo anterior, resulta forzoso concluir que las suspensiones de las diligencias de desalojo que imposibilitaron la restitución de los predios objeto de litigio, no configuran la pérdida definitiva de los inmuebles, toda vez que dichas decisiones no corresponden a cuestiones de interés general o de protección al orden público y social<sup>46</sup> que hicieran impracticable una futura orden de desalojo dictada por un juez civil.

Sobre este punto, resulta necesario destacar que, con ocasión de los hechos que dan origen a la presente *litis*, hay una orden judicial pendiente de ejecución, proferida por la Corte Constitucional, mediante sentencia T-938A del 2014, en la que se estudió la afectación al derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Ana Milena Reina Caicedo, beneficiaria de los subsidios asignados que debían ejecutarse en los predios ocupados.

Aunque la Corte Constitucional declaró la *«carencia actual de objeto por hecho superado»<sup>47</sup>*, analizó la vulneración de los derechos fundamentales que dio origen a la tutela en mención. Precisó que el procedimiento de desalojo es una de las medidas idóneas que permite recuperar materialmente el bien que ha sido tomado

<sup>45</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 23 de febrero de 2017, exp. 34121. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>46</sup> En aplicación de lo expresado por esta Subsección en sentencia del 22 de octubre de 2015, exp. 33977. M.P. Hernán Andrade Rincón.

<sup>47</sup> Al respecto, la Corte consideró que de las pruebas aportadas en sede de revisión era posible concluir que el subsidio de vivienda asignado a la accionante *«fue pagado el 28 de mayo de 2013 y aplicado a la compra de vivienda unifamiliar ubicada en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, segunda etapa»*.



de manera ilegítima, además es un mecanismo que evita la consolidación, por vías de hecho, de situaciones de derecho que puedan afectar los derechos legítimamente adquiridos.

No obstante, explicó que la adopción de estas medidas, bajo situaciones de invasión u ocupación de hecho, debe ser valorada por las autoridades competentes al momento de ejecutarla, toda vez que se deben garantizar los derechos fundamentales de las personas a desalojar.

En consecuencia, ordenó a la Alcaldía Municipal de Florencia, conjuntamente con el Ministerio Público y los organismos de control evaluar la situación de los lotes ocupados por vías de hecho en la Ciudadela Habitacional Siglo XXI, con el fin de determinar las condiciones y el grado de vulnerabilidad de las personas que los ocupan, para así determinar y ejecutar un Plan de Acción que garantice *«la entrega real y efectiva de los lotes a sus propietarios, como a proteger los derechos de las personas que se encuentran ocupando de hecho los lotes en disputa»*

La anterior decisión acredita la posibilidad real que tiene la asociación demandante de que se le restituyan los bienes objeto de litigio, pues la Corte ordenó practicar el desalojo de las personas ocupantes de los predios, siempre que las autoridades municipales adopten las medidas necesarias para garantizar los derechos fundamentales de la población ocupante, y así hacer efectiva la restitución de los predios invadidos a sus respectivos propietarios.

Con esto, queda claro que la medida de desalojo se encuentra en suspenso y, en esa medida, debe comprenderse que no se ha consolidado una situación de pérdida o despojo definitivo de los inmuebles de los accionantes.

Respecto a la ejecución de las órdenes impartidas por la sentencia constitucional antes referida, obran en el plenario las declaraciones de los señores Pablo Andrés Torres Quinayá, Inspector Segundo de Policía de Florencia, y Alfonso Eduardo Betancurt Parra, Presidente de la Junta Directiva de Asohabitat, que dan cuenta que, a la fecha en la que se practicaron sus testimonios -8 de septiembre de 2015, la administración no había gestionado los procedimientos y protocolos necesarios para efectuar el respectivo desalojo, situación que imposibilitó la restitución de los bienes a la asociación demandante. De los referidos testimonios se destaca:



No [conozco que se le haya dado una solución de vivienda digna a las personas ocupantes]

*La inspección de policía no ha participado de forma directa en el cumplimiento de la T938 específicamente, solo sobre la suspensión [...] eso le ha correspondido conocer a la inspección de policía.*

[...]

[A la fecha no nos han restituido] *ningún inmueble, no, la invasión sigue y antes día a día van tumbando más e invaden más en la ciudadela.*

Ahora bien, respecto a la imposibilidad de hacer efectiva la orden de desalojo, es deber de la parte demandante, demostrar que, en efecto, dadas las condiciones del asentamiento, es imposible ejecutar dicha orden. Frente a este punto, se precisa que la imposibilidad debe estar fundamentada en razones de interés general y de orden público y social, como lo puede ser la presencia de sujetos de especial protección constitucional, que se encuentren en estado de vulnerabilidad manifiesta -sin que la sola presencia de esta población inexorablemente conduzca a la improcedencia de la protección a la posesión- o que en la zona de asentamiento se tenga certeza de la existencia de grupos alzados en armas.

En este sentido, es evidente que, de acuerdo con los medios de prueba obrantes en el plenario, no es posible determinar el número de personas que ocupan el lugar y/o las condiciones en las que se encontraban. Además, de las diligencias de lanzamiento en las que intervinieron los invasores a través de sus representantes, es posible determinar que la ocupación no estuvo enmarcada por actitudes violentas que fundamenten la imposibilidad de desalojo. Al respecto se recuerda lo manifestado por la población ocupante en la diligencia de lanzamiento del 18 de abril de 2012<sup>48</sup> adelantada por la Inspección Primera de Policía de Florencia:

*[...] de hecho cuando yo comencé en marzo 11 a las 9:30 de la noche, esta oposición con familias vulnerables es porque estamos cansados de tanta promesa que tenemos de parte de las administraciones gubernamentales y municipales [...] queremos que los que estamos en las cajillas de cristales y villa clara que negocien con nosotros los lotes que estamos ocupando [...] estamos dispuestos a pagar los predios que ocupamos [...] que todos tengamos una vivienda digna que las promesas que nos han hecho se hagan realidad [...] la comunidad que ocupamos estos terrenos queremos negociar de forma pacífica, que hace 14 meses tenemos posesión de los mismos, también manifestamos que tenemos la voluntad de negociar los terrenos, es decir, no queremos reubicación [...] le pedimos a los dueños del terreno es decir Asohabitat que se acerquen para conciliar [...] las personas que se encuentran ubicados en esos predios se vieron con la necesidad de ocuparlos porque no tenemos una vivienda digna algo muy*

<sup>48</sup> Acta obrante a folios 583 – 592 del Cuaderno 7.



*claro que quiero dejar es que estas familias no quieren adueñarse de esos terrenos lo que sí queremos es que nos den solución [...]*

Así las cosas, al no encontrarse acreditado el daño antijurídico consistente en el despojo definitivo del inmueble, se confirma la decisión del *a quo* de negar la pretensión relacionada con este punto, con la salvedad de que, aunque no se comprometa la responsabilidad del Estado en este aspecto, esto no implica una desprotección de los derechos de la accionante, sino que la garantía de éstos debía procurarse mediante la acción reivindicatoria, dada la falta de acreditación de situaciones de orden social que la hicieran nugatoria, o mediante la gestión ante las autoridades del cumplimiento de la orden de tutela impartida por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-938A del 2014.

## **5.2 Daño antijurídico por el pago de los impuestos prediales de los inmuebles propiedad de la asociación demandante**

Según el precedente jurisprudencial de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>49</sup>, el impuesto predial es un gravamen de tipo real que recae sobre el valor del inmueble o los bienes raíces ubicados en la jurisdicción del municipio correspondiente, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta. Al respecto, la jurisprudencia ha precisado que el impuesto predial «*no se creó para gravar la propiedad privada únicamente, sino que su finalidad ha sido, siempre, gravar la propiedad raíz, los bienes inmuebles, independientemente de la persona que ostente la calidad de propietario, poseedor, usufructuario o tenedor*»<sup>50</sup>.

Así las cosas, el presupuesto fáctico que determina el nacimiento del impuesto predial a cargo del deudor o sujeto pasivo, se denomina “*hecho generador*”, que no es otra cosa que la existencia misma del bien inmueble en la jurisdicción municipal, sin que importe la calidad del tenedor del derecho real sobre dicho bien.

La anterior precisión resulta del análisis integral de los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 propuesto por la Sección Cuarta<sup>51</sup> de esta Corporación, que determinó

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 29 de marzo de 2007, radicado: 25000232700020010167601 (14738), Consejera Ponente: Ligia López Díaz. Sentencia del 4 de febrero de 2010, radicado: 25000232700020030165502 (16634), Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>50</sup> Sentencia del 29 de mayo de 2014, radicado: 23001233100020090017301 (19561), Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>51</sup> *Ibidem*.



que el hecho generador del impuesto predial unificado *«está constituido por la propiedad o posesión que se ejerza sobre un bien inmueble, en cabeza de quien detente el título de propietario o poseedor de dicho bien, quienes, a su vez, tienen la obligación, según corresponda, de declarar y pagar el impuesto»*.

En virtud de lo anterior, el artículo 54<sup>52</sup> de la Ley 1430 de 2010, determinó la calidad de sujetos pasivos de las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales y patrimonios autónomos. Y además precisó que, para efectos del impuesto predial, son sujetos pasivos del tributo los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

Por su parte, la Constitución Política previó que<sup>53</sup> el sujeto activo del impuesto predial es el municipio o distrito donde se encuentren ubicados los bienes inmuebles sobre los que recae el tributo. Por lo tanto, corresponde a éstos reclamar dicha prestación.

En este sentido, y de conformidad con lo establecido en el artículo 60<sup>54</sup> *ejusdem*, *«el impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, y que podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá seguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea y a cualquier título que lo haya adquirido»*<sup>55</sup>. Así, el derecho de las autoridades locales para el cobro del tributo proviene de la existencia del inmueble.

---

<sup>52</sup> «Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto.

[...]

<sup>53</sup> «Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.»

<sup>54</sup> «Artículo 60. Carácter real del impuesto predial unificado. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independiente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido.

[...]

<sup>55</sup> Ibidem.



Ahora bien, el municipio de Florencia, mediante Decreto 081 del 2 de junio de 2009 que adoptó el Estatuto Tributario Municipal Compilado<sup>56</sup>, estableció que el impuesto predial es un tributo de carácter municipal que recae sobre los bienes inmuebles, urbanos y rurales, ubicados dentro de la jurisdicción del municipio, que se genera por la existencia del predio y se extingue con el pago del valor determinado.

A su vez, el artículo 17 *ejusdem* determinó que el sujeto pasivo de la obligación tributaria es aquella persona natural o jurídica, propietaria o poseedora del bien inmueble ubicado en la jurisdicción del municipio de Florencia.

En este sentido y de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, la sociedad demandante es propietaria de los inmuebles que conforman La Ciudadela Habitacional Siglo XXI, Primera y Segunda Etapa.

Al respecto, se precisa que la primera etapa está conformada por los predios distinguidos con los números de matrícula inmobiliaria 420-30605, 420-30606, 420-30607, 420-30608, 420-30609, 420-30610, 420-30611, 420-30612, 420-30613, 420-30614, 420-30615, 420-30616 y 420-30658, los cuales fueron englobados mediante escritura pública 733 del 6 de junio de 2001 de la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá, instrumento debidamente registrado en el folio de matrícula 420-74539, con base en la cual se abrió la matrícula 420-75065, que a su vez dio origen a 339 matrículas<sup>57</sup>.

Por otro lado, la segunda etapa fue constituida mediante escritura 1.543 del 25 de noviembre de 2002, otorgada por la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá. Esta urbanización está conformada por los predios distinguidos con los números de matrícula inmobiliaria 420-4472, 420-17730, 420,18066 y 420-44764, los cuales fueron englobados mediante escritura 697 del 17 de junio de 2002 otorgada por la Notaría Segunda de Florencia, Caquetá fue registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos de Florencia el 10 de julio de 2002, bajo el Folio de Matrícula Inmobiliaria 420-77959, con base en la cual se abrieron 723 matrículas<sup>58</sup>.

Así las cosas, la Sala considera que, de conformidad con las disposiciones normativas antes referidas y de acuerdo con lo probado en el proceso, la indemnización por los perjuicios generados con ocasión del pago de los impuestos

<sup>56</sup> Consultado en la gaceta oficial de la alcaldía municipal de Florencia – Caquetá- Link: <https://www.florencia-caqueta.gov.co/tributos-106890/estatuto-tributario-municipal-compilado>

<sup>57</sup> Obrante a folios 15-24 del cuaderno 9 y 15-20 del cuaderno 2.

<sup>58</sup> Obrante a folios 443 – 446 del cuaderno 8 y 5 – 14 del cuaderno 2.





prediales causados «respecto a las vigencias de 2011, 2012, 2013 y futuras», no corresponde a una pretensión indemnizable, por las razones que se pasan a exponer:

Constitucionalmente, el Estado tiene la facultad impositiva de administrar el impuesto predial y todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de dicha obligación tributaria, así:

*Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. [...]*

La anterior disposición normativa, propone, entre otros aspectos, los elementos esenciales de los tributos, como lo son los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas que los deben regir.

Con la configuración legal del tributo, surge una relación jurídica entre el Estado y el sujeto pasivo que soporta el gravamen, denominada por la doctrina como la «relación jurídica tributaria sustancial o principal» cuyo objeto consiste en la consolidación del «vínculo jurídico que se entabla entre el fisco como sujeto activo, que tiene la pretensión de una prestación pecuniaria a título de tributo, y un sujeto pasivo, que está obligado a la prestación»<sup>59</sup>

Ahora, el hecho generador del tributo corresponde a la existencia del bien ubicado en la jurisdicción del municipio, cuyo pago está a cargo de aquella persona natural o jurídica que ostenta la calidad de propietario o poseedor del bien, presupuesto legal que no incide de ninguna manera respecto a quien esté gozando del inmueble.

Si bien, para la Sala es evidente que la pretensión alegada por la parte demandante corresponde a la indemnización por los efectos económicos -pagos de los impuestos prediales-, que tuvo que soportar a causa de la privación o limitación del derecho de goce que recae sobre los bienes inmuebles propiedad de la asociación demandante; lo cierto es que el reconocimiento de las afectaciones económicas por la falta de protección de la posesión y la limitación al ejercicio del goce no se equipara al pago del impuesto predial, toda vez que este tributo lo debe pagar la persona que ostenta la calidad de propietaria o poseedora del bien inmueble, sin

---

<sup>59</sup> VILLEGAS, Héctor B. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Ediciones Depalma, Buenos Aires. Séptima Edición, 1999. Pág. 246.



que medie consideración alguna respecto a si se encuentra disfrutando o no del bien.

Así las cosas, se precisa que la asociación aquí demandante ostenta la titularidad del derecho de dominio de los bienes objeto de estudio, situación que predica su condición de sujeto pasivo del impuesto predial, por lo que el municipio de Florencia – Caquetá, autoridad administrativa, por disposiciones constitucionales y legales, tiene la facultad de exigir el pago del tributo. Sobre este punto, se destaca que, independientemente de las circunstancias que permitieron la falla en el servicio declarada por el *a quo*, la situación económica alegada no es indemnizable, toda vez que ésta se causó legalmente, en tanto se cumplió la concurrencia de los elementos esenciales que caracterizan el tributo, siendo éste causado por la ubicación de los inmuebles propiedad de la parte demandante en jurisdicción del municipio de Florencia, cuyo pago, se reitera, corresponde al sujeto pasivo del tributo, este es, quien ostente la calidad de propietario o poseedor del bien.

En este sentido, se insiste, en el presente asunto no se acreditó el despojo definitivo de los bienes inmuebles propiedad de la asociación demandante, por lo que su derecho de propiedad resultó incólume, y por tanto, la parte demandante ostenta la calidad de sujeto pasivo del impuesto predial, cuya obligación es el pago del mismo.

Ahora bien, la situación antes descrita no es óbice para que se puedan reconocer otra clase de perjuicios relacionados con la privación del goce, como lo son la indemnización por no percibir los frutos civiles o naturales provenientes del bien.

### **5.3 Daño antijurídico por la frustración del proyecto inmobiliario de vivienda de interés social**

Respecto al daño antijurídico alegado por la imposibilidad física de ejecutar el proyecto urbanístico de construcción de viviendas de interés social que debía desarrollarse en los predios propiedad de la demandante, como consecuencia de la ausencia de práctica del desalojo ordenado en los procedimientos policivos, la Sala debe precisar que las omisiones en las que incurrió la administración evitaron la protección de los intereses de la querellante, por cuanto no garantizaron el restablecimiento del *statu quo*, con lo cual se generó la afectación alegada, como pasa a exponerse:

De los documentos aportados por la parte demandante es posible tener acreditada la asignación de los subsidios de vivienda de interés social al proyecto denominado



“ASOHABITAT XXI – CIUDADELA II ETAPA”, correspondientes al concurso de Esfuerzo Territorial Departamental.

Al respecto, es necesario precisar que la naturaleza jurídica de los subsidios que dan origen a la presente *litis* está consagrada en la Ley 3 de 1991 que define el subsidio familiar de vivienda como 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.

En este sentido, se precisa que la anterior disposición solo propone la noción general del subsidio de vivienda familiar y las modalidades en las que se efectúa, por lo que resulta necesario resaltar que su aplicación se da en armonía con las demás disposiciones que regulan la ejecución del subsidio, que para el caso bajo estudio corresponde al Decreto 2190 de 2009, vigente para la época de los hechos, mediante el cual, se reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

Esta disposición normativa propone el trámite correspondiente para la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés social, la asignación presupuestal, la oficialización de las asignaciones y el posterior giro o desembolso de los recursos. Al respecto, conviene señalar que en su artículo 2, numeral 2.11, se define el proceso mediante el cual los beneficiarios<sup>60</sup> se postulan para adquirir, una solución de vivienda, a través de los planes de vivienda de interés social de los municipios, presentados por las instituciones o entidades oferentes<sup>61</sup>, denominado el “*Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental*.”

Ahora bien, los artículos 16, 19.3, 20, 22, 33, 35, 42, 43 y 45 del Decreto 2190 de 2009, en síntesis, determinan las condiciones para la postulación de los planes de

---

<sup>60</sup> Artículo 4°. Postulantes. Son los hogares que carecen de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que cumplan con los requisitos que señalan las leyes vigentes y el presente decreto.

<sup>61</sup> 2.7. Oferente de soluciones de vivienda. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 3670 de 2009. Es la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo cuyo vocero es una asociación fiduciaria o la entidad territorial, que puede construir o no directamente la solución de vivienda, y que está legalmente habilitado para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio, mejoramiento o mejoramiento para vivienda saludable.

Las labores de formulación, promoción o gestión de los planes o programas bajo cualquiera de las soluciones de vivienda aquí indicadas podrán ser desarrolladas directamente por el oferente, o por terceros que desempeñen el rol de operadores o gestores de la solución del caso.



solución de vivienda de interés social, los requisitos que deben cumplir para que la entidad evaluadora elija<sup>62</sup> el proyecto y la calificación que se le asignara para organizarlo secuencialmente, respecto a los criterios allí establecidos, a efectos de determinar el cupo máximo de subsidios a asignar para cada uno de los planes presentados. Una vez surtida esta evaluación, la entidad otorgante<sup>63</sup> – Fondo Nacional de Vivienda- efectúa las convocatorias para que los postulantes, accedan a los planes de solución de vivienda, previamente elegidos, respecto de los cuales se asignará el subsidio; para tal fin, el Decreto en mención establece los requisitos y modalidad de postulación y los criterios de elección.

Continuando con el trámite, los artículos 49, 55 y 56 del cuerpo reglamentario que se analiza, definen las condiciones para hacer efectiva la asignación de los subsidios, señalando que una vez surtida la calificación de las postulaciones que cumplan con los parámetros establecidos, la entidad otorgante efectuará la asignación de los subsidios *“mediante la aplicación de los recursos disponibles a los postulantes que les corresponda, de acuerdo con el orden secuencial de las listas de postulantes calificados”*.

Al respecto vale hay que precisar que, de conformidad con el artículo 51 *ejusdem*, la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados con cargo de los recursos del Presupuesto Nacional no podría ser superior a 6 meses calendario, contados desde el primer día del mes siguientes a la fecha de publicación de la asignación.

Finalmente, expone que la oficialización de las asignaciones se concreta con la publicación, en el diario oficial, de las resoluciones que identifican a los postulantes beneficiarios de los subsidios, realizada por el Fondo Nacional de Vivienda, que, además, deberá comunicar individualmente a los asignatarios sobre los subsidios que les fueron otorgados.

---

<sup>62</sup> La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismo resistencia, entre otras, en los establecidos en el presente decreto y en las demás normas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En los demás casos, la elegibilidad deberá ser otorgada por Findeter y/o por las entidades públicas o privadas con las que el Fondo Nacional de Vivienda suscriba convenios para tales efectos.

<sup>63</sup> 2.17. Otorgantes de crédito. Para efectos de la asignación de subsidios entre los postulantes seleccionados según el procedimiento que se establece en este Decreto, se considerarán aceptables las cartas de aprobación de crédito complementario expedidas por los establecimientos de crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las Cajas de Compensación Familiar, los Fondos Mutuos de Inversión, los Fondos de Empleados y el Fondo Nacional de Ahorro.



Ahora bien, el artículo 58 del Decreto Reglamentario en mención señala los requisitos para efectuar el desembolso de los recursos de los subsidios asignados, así:

*Artículo 58. Giro de los recursos. Cuando no se hiciera uso de la facultad del giro anticipado del Subsidio Familiar de Vivienda de que tratan los artículos 59 y 60 del presente decreto, la entidad otorgante girará el valor del mismo en favor del oferente de la solución de vivienda previamente declarada elegible a la cual se le aplicará, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda. Adicionalmente, deberá acreditarse el otorgamiento y registro de la escritura pública de adquisición, o en su defecto, el otorgamiento de la escritura pública de adquisición y la copia del recibo de caja de la solicitud de registro de la misma, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, y la constitución de una garantía a favor de la entidad otorgante, por el valor del subsidio familiar de vivienda a girar, en las condiciones señaladas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

Una vez precisado lo anterior y para efectos de determinar la existencia del daño antijurídico alegado por la demandante, respecto al valor que dejó de percibir por la imposibilidad de ejecutar el proyecto urbanístico de construcción de viviendas de interés social asignado, la Sala valorará los documentos obrantes en el expediente respecto a esta cuestión, así:

Obra en el plenario Convenio de Asociación<sup>64</sup>, del 20 de febrero de 2009, entre el Banco Inmobiliario y Fondo de Vivienda de Interés Social de Florencia y la asociación demandante con el objeto de cooperar en la gestión, promoción, diseño, construcción, ejecución y administración de la postulación ante la entidad evaluadora -FINDETER- y el desarrollo del proyecto de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas denominado “Asohabitat XXI – Ciudadela II Etapa” dirigido a población vulnerable del municipio de Florencia, Caquetá.

Certificado de elegibilidad No. EFT-20090053 del 23 de junio de 2009<sup>65</sup>, proferido por la Dirección de Programas Especiales de FINDETER, en el que se declaró elegible el proyecto presentado por la asociación demandante. Al respecto la entidad evaluadora manifestó:

*Este proyecto ha sido sometido al proceso de elegibilidad ante FINDETER por el señor Miguel Gustavo Suárez Caro [...] en su condición de representante legal de la Asociación de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social, [...] quien es propietaria de los predios en donde se desarrolla el proyecto y actúa como oferente de este de conformidad con el convenio asociativo suscrito el 10 de febrero de 2009 entre esta y el Banco Inmobiliario*

<sup>64</sup> Obrante a folios 55 – 58 del Cuaderno 9.

<sup>65</sup> Obrante a folio 53 del cuaderno 9.



y el Fondo de Vivienda de Interés Social de Florencia para posibilitar la aplicación del subsidio familiar de vivienda financiado con recursos de esfuerzo territorial.

El proyecto consta de 285 soluciones de vivienda e implica una inversión total de \$5.827.181.414 y una demanda de subsidios por valor de 3.115.563.000 requerida para la ejecución de las obras para el proyecto distribuidas así:

[...]

El proyecto fue radicado y evaluado en la unidad regional con sede en la ciudad de Neiva bajo el código F-18000068 según consta en el sistema de información de vivienda de FINDETER verificando el cumplimiento de los requisitos en la sección I del capítulo III del Título III del decreto 975 de 2004 así como el decreto 4466 de 2007 las resoluciones 610 de 2004 y 695 de 2008 expedidas por el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial como condición y característica necesaria para obtener la declaración de elegibilidad que le permita a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda la aplicación de este en el proyecto por lo anterior se expide este certificado con fundamento en el concepto emitido por el profesional evaluar Andrés Uricoechea Jaramillo

[...]

La financiación total del proyecto se encuentra garantizada, en los términos del artículo 17 del Decreto 975 de 2004, de conformidad con el Plan Financiero propuesto por el oferente contenido en el anexo 2- Recursos y fuentes de financiación-

Es preciso señalar que la asociación demandante presentó, ante la entidad evaluadora, solicitud de actualización de: i) monto del subsidio requerido, ii) el representante legal de la asociación y iii) vigencia de las licencias de construcción, razón por la cual la entidad FINDETER profirió nuevo Certificado de Elegibilidad No. EFT-2009-0053-01 del 29 de julio de 2011<sup>66</sup> mediante el cual modificó la certificación inicialmente citada. Al respecto determinó:

*Que con base en los documentos aportados por el oferente y el expediente general del mismo, [...] revisó la solicitud planteada así como como el cumplimiento de los requisitos previstos en la resolución 895 de 2011 expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial por consiguiente certifica y avala la modificación de los datos específicos del proyecto.*

[...]

*Monto del subsidio familiar de vivienda requerido para la ejecución de las obras del proyecto: \$3.358.212.000.*

[...]

*Se aclara que el certificado de elegibilidad tiene validez hasta el 22 de junio de 2014.*

De igual forma, obra en el expediente la Resolución 1016 del 6 de diciembre de 2011, por la cual se asignaron 793 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes a los recursos del Concurso de Esfuerzo Territorial

<sup>66</sup> Obrante a folio 54 del Cuaderno 9.



Departamental, de los cuales se asignaron 144 subsidios al proyecto “ASOHABITAT XXI -Ciudadela II Etapa” por un valor total de \$1.678.838.200.

De igual forma, la resolución en mención establece la procedencia de los recursos destinados para la asignación de los subsidios, la cual corresponde a la distribución de los recursos determinados por el Presupuesto General de la Nación, los cuales fueron destinados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la resolución 1841 de 2011 destinados para la asignación de subsidios familiares de vivienda aplicables al Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental.

Continuando con el trámite asignado, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, mediante comunicación de diciembre de 2011<sup>67</sup>, informaron a las 144 personas determinadas en la resolución antes mencionada, la asignación del subsidio familiar de vivienda urbana, por valor de \$11.783.200 para ser aplicado en el proyecto “ASOHABITAT XXI – CIUDADELA II ETAPA”, por valor de vivienda unitaria de \$20.388.410 en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva, montos que fueron reconocidos para cada beneficiario.

Sea lo primero indicar que el proyecto de vivienda de interés social se encontraba en su etapa final, pues de conformidad con las disposiciones normativas que regulan la materia, los subsidios de vivienda asignados al proyecto bajo estudio fueron oficializados mediante las comunicaciones que al respecto se exigen, tal y como quedó demostrado con la expedición de la resolución 1016 de 2011 y las comunicaciones individuales a los beneficiarios de diciembre de 2011.

Conforme a ello, el trámite siguiente consistía en la ejecución material del proyecto a través del giro de los recursos a la entidad oferente, una vez cumplidos los requisitos establecidos por la normatividad vigente. La Sala observa que, a efectos de formalizar el respectivo desembolso, la entidad oferente, que para el caso que nos ocupa es la asociación demandante, debía presentar a la entidad otorgante los documentos relacionados en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, así:

*Para efectos de lo anterior, deberán presentarse los siguientes documentos: En el caso de adquisición de vivienda nueva:*

*1. Copia de la escritura pública contentiva del título de adquisición del inmueble y el certificado de tradición y libertad del inmueble, con una*

<sup>67</sup> Obrante a folios 57 – 149 de Cuaderno 9.



*vigencia no mayor a treinta (30) días, que permitan evidenciar la adquisición de la vivienda por el hogar postulante.*

*De no contarse con el certificado de tradición y libertad del inmueble, podrá anexarse la copia del recibo de caja de la solicitud de registro del respectivo documento ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, la copia auténtica de la escritura pública sometida a registro que permita evidenciar la adquisición de la vivienda por el hogar postulante y la garantía constituida en los términos establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*En todo caso, el oferente será responsable por el desarrollo de las actividades necesarias para la debida inscripción de la escritura pública en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.*

*2. Copia del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario.*

*3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondiente, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.*

[...]

*Parágrafo 1°. En los planes de vivienda de interés social, el giro de los recursos que se realice de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo sólo podrá efectuarse si se acredita que el lote de terreno en el que se desarrolla la solución de vivienda se encuentra urbanizado.*

*Parágrafo 2°. La escritura pública en la que conste la adquisición, la construcción o el mejoramiento, según sea el caso, deberá suscribirse dentro del período de vigencia del Subsidio Familiar de Vivienda. Dentro de los sesenta (60) días siguientes a su vencimiento el subsidio será pagado, siempre que se acredite el cumplimiento de los respectivos requisitos en las modalidades de adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio o mejoramiento, según corresponda.*

[...]

*Parágrafo 5°. Los documentos exigidos para el giro del subsidio se acreditarán ante la entidad otorgante, quien autorizará el giro al oferente de la solución de vivienda*

Sobre este punto, conviene precisar que los predios objeto de litigio son catalogados como “*lotes urbanizados*”<sup>68</sup> por cuanto son terrenos sobre los cuales se realizaron trabajos de adecuación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía, tal y como lo explica el acta de elegibilidad del 23 de junio de 2009 proferida por FINDETER, así:

*El proyecto cuenta con las licencias de urbanismo y o construcción expedidas por la autoridad competente con vigencia hasta el día 9 de julio*

<sup>68</sup> Decreto 2190 de 2009. «Artículo 2. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

[...]

2.14 Lote urbanizado. Se entiende por lote o terreno urbanizado, para cualquier modalidad de resolución de vivienda, aquel que cuenta con las acometidas domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía, vías de acceso y espacios públicos conforme a la normatividad urbanística de cada municipio.»





*de 2010 y con la disponibilidad inmediata e incondicional de servicios públicos de acueducto alcantarillado y energía eléctrica de conformidad con la certificación expedida por las respectivas empresas de servicios públicos.*

De las consideraciones antes expuestas es posible concluir la situación jurídica y fáctica de la asociación demandante respecto a la ejecución efectiva del proyecto inmobiliario, por cuanto éste adelantó los trámites administrativos y normativos tendientes a la obtención de la elección del proyecto y el posterior cumplimiento de la entrega material de los predios sobre los cuales se debían construir las viviendas asignadas, es decir, la asociación demandante, se encontraba en la posición apta para cumplir con los requisitos determinados por la normatividad vigente para obtener el giro de los subsidios; no obstante, dadas las ocupaciones que dan origen a la presente *litis* no fue posible concluir con la solución de vivienda, ni con la entrega material y jurídica de los predios a los beneficiarios de los subsidios, situación que indudablemente conlleva a la frustración del proyecto inmobiliario que debía realizar la asociación demandante en los predios bajo estudio, así como la pérdida de las asignaciones del subsidio por cuanto no se podría efectuar en el término establecido para ellos; razón por la cual se entiende que el daño antijurídico alegado en tal sentido se encuentra plenamente acreditado.

Por lo anterior se mantendrá la declaratoria de responsabilidad administrativa del municipio de Florencia, Caquetá, adoptada en la primera instancia, teniendo en cuenta que, en relación con la atribución de este daño no se formuló reparo alguno por parte de la entidad apelante. Esto, sin perjuicio de las precisiones que sobre la liquidación de los perjuicios se razonan más adelante.

## **6. Liquidación de perjuicios**

En la demanda se pretendió la indemnización por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante correspondiente al *“valor que dejó de percibir Asohabitat XXI como constructor de 82 viviendas de interés social y que debían ser construidas en los lotes invadidos y/u ocupados por personas indeterminadas en la ciudadela habitacional siglo XXI,, según los subsidios de vivienda familiar por valor individual de \$11.783.200.00 otorgado por FONVIVIENDA, de acuerdo con su Resolución 1016 de fecha noviembre 6 de 2011, y conforme al valor de la solución habitacional determinado en la suma de \$20.388.410.00 sobre la cual se establecía una utilidad del 15% para Asohabitat XXI.”*



Sobre este punto, la Sala advierte que, pese a encontrarse plenamente acreditada la frustración del proyecto inmobiliario sobre los predios ocupados, no obran en el plenario medios de convicción idóneos para liquidar el monto específico de la indemnización que debe pagar el municipio de Florencia, Caquetá, razón por la cual dicha cifra deberá determinarse en un incidente de liquidación de perjuicios que adelantará el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 193 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el que se valdrá de un dictamen pericial que deberá tener en cuenta los siguientes parámetros:

i) El dictamen pericial tiene por objeto la determinación del valor de las afectaciones generadas a ASOHABITAT XXI por la no ejecución del proyecto urbanístico que debía llevarse a cabo con ocasión de los subsidios asignados.

ii) El valor de la asignación de los subsidios y las afectaciones por la imposibilidad de ejecución del proyecto se harán con base en los datos financieros establecidos en la Resolución 1016 de 2011 proferida por FONVIVIENDA y la financiación total determinada en el Plan Financiero propuesto por la asociación demandante presentado con la postulación del proyecto.

iii) El valor que se llegue a determinar no podrá superar el 15% del beneficio solicitado en la pretensión cuarta de la demanda.

iv) El beneficio que se debía recibir solo podrá ser aplicado respecto de los subsidios asignados que no hayan sido pagados. En todo caso, este parámetro no podrá superar las 82 viviendas de interés social, de acuerdo con el tope indemnizatorio trazado en la pretensión cuarta de la demanda<sup>69</sup>.

## 7. Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en

---

<sup>69</sup> Cuyo tenor literal es el siguiente: “Cuarta: Condénese al municipio de Florencia, Caquetá, a pagar [...] a título de La [sic] suma de doscientos cincuenta millones setecientos setenta y siete mil cuatrocientos dos pesos m/cte. (\$250'777.400) como valor que dejó de percibir ASOHABITAT XXI como constructor de ochenta y dos (82) viviendas de interés social y que debían ser construidas en los lotes invadidos y/u ocupados por personas indeterminadas en la Ciudadela habitacional Siglo XXI, según los subsidios de vivienda familiar por valor individual de \$11.783.200 otorgado por FONVIVIENDA, de acuerdo con su Resolución No. 1016 de fecha noviembre 6 de 2011, y conforme al valor de la solución habitacional determinado en la suma de \$20.388.410, sobre la cual se establecía una utilidad del 15% para ASOHABITAT XXI”.



costas cuya liquidación y ejecución se regirá por el procedimiento civil. En efecto, como la condena en costas obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta de las partes, sino a los presupuestos establecidos por la norma.

Respecto de la condena en costas de la segunda instancia, el artículo 365 del CGP, dispone que «*se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además en los casos especiales previstos en este Código*». En aplicación de esta norma, la Sala se abstendrá de condenar en costas, toda vez que en el presente asunto se resolvieron de manera desfavorable los recursos presentados por las partes.

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,

#### **FALLA:**

**MODIFICAR** la sentencia del 27 de julio de 2017, proferida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Caquetá, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLARAR** patrimonialmente responsable al municipio de Florencia - Caquetá por el daño antijurídico por la perturbación a la posesión de la asociación demandante, con ocasión de la no culminación de las querellas de lanzamiento por ocupación de hecho instauradas el 28 de abril y 26 de mayo de 2011-

**SEGUNDO: CONDENAR** en abstracto al municipio de Florencia, Caquetá a pagar a la Asociación de Organizaciones de Vivienda y Proyectos de Desarrollo Social – ASOHABITAT XXI, la suma correspondiente al valor de las afectaciones generadas por la imposibilidad de ejecución del proyecto de subsidios de interés social asignados, conforme a lo que se establezca mediante el incidente de regulación de perjuicios que promueva la parte interesada bajo los parámetros establecidos en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin condena en costas.



Radicación: 18001-23-33-003-2014-00091-01 (60757)  
Demandante: Asociación de organizaciones de vivienda y proyectos de  
desarrollo social – ASOHABITAT XXI  
Demandado: Municipio de Florencia - Caquetá  
Referencia: Medio de control de reparación directa

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permitir validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Firmado electrónicamente*  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

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

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

VF