



Yopal, nueve (9) de julio de dos mil quince (2015).

Ref.: Fallo. Medio de control: nulidad y restablecimiento del derecho. Revocatoria de acto particular sin consentimiento expreso y escrito del titular. Subsidio de vivienda: requisitos para ser beneficiario del mismo. Ocultamiento de información relevante. Variación de ingresos mensuales: aplicación test de ponderación.

Radicado: 850013333002-2013-00179-01 (Número interno 2015-00051)
Demandante: TATIANA PAOLA CÁRDENAS PELÁEZ
Demandado: MUNICIPIO DE YOPAL e INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL DE YOPAL -IDURY-
Primera instancia: JUEZ 2° ADMINISTRATIVO DE YOPAL
Fecha decisión: 21-I-15

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia de segunda instancia en el ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho a través del cual se controvierte la legalidad del acto administrativo por medio del cual se revocó un subsidio de vivienda. La parte actora apeló la sentencia desestimatoria.

HECHOS RELEVANTES

La alcaldía de Yopal adjudicó a la señora Tatiana Paola Cárdenas Peláez y su núcleo familiar un subsidio de vivienda de interés social, en especie¹, mediante la Resolución 615 de 2011 (fol. 152).

El subsidio fue revocado a través de la Resolución 360 del 16 de agosto de 2012; allí también se sancionó el núcleo familiar, con la imposibilidad de solicitar de nuevo el subsidio por parte del postulante durante un término de 10 años; acto recurrido y confirmado en su integridad (Resolución 0451 del 22 de octubre de 2012, fol. 171).

ASUNTO LITIGIOSO

Se discute la legalidad del acto que revocó un subsidio de vivienda de interés social porque la postulante omitió información respecto de sus ingresos los cuales, según la Administración, superaron el tope fijado en la norma para acceder al mismo.

Según el **demandante**, no hay evidencia de maniobra fraudulenta que haya realizado para ser beneficiaria del subsidio y debe hacerse una ponderación de los ingresos percibidos en aras de equidad y justicia.

¹ Consistente en el derecho a construir en propiedad horizontal sobre el lote de terreno con servicios, destinado para el proyecto de vivienda de interés social denominado "Torres del Cubarro", ubicado en el perímetro urbano de Yopal.

Para el **IDURY** las inconsistencias que encontró en la información que la postulante aportó le impedían ser beneficiaria del subsidio que le fue revocado pues se certificó que el núcleo familiar percibió ingresos superiores a los 4 SMMV.

A su vez **Yopal** sostuvo que fue evidente que la demandante mintió y engañó a la Administración para acceder al subsidio pues se trata de una profesional soltera, que no tiene personas a cargo y devengó más de 4 SMMLV. Frente al cálculo para determinar el salario que hizo la Administración y el a-quo, predicó que fue acorde a lo señalado en el art. 4º del Decreto 2190 de 2009 donde se habla de ingresos totales mensuales y los de la demandante superaron el límite legal.

DECISIÓN RECURRIDA

El juez segundo administrativo de Yopal profirió sentencia desestimatoria el 21 de enero de 2015 (fol. 291).

Se refirió al marco legal aplicable al caso, entre ellos, los artículos 2, 33 y 34 de Decreto 2190 de 2009², la Ley 3 de 1991³ (art. 8) y al art. 73 del CCA, relativo a la revocatoria de actos de carácter particular y concreto para concluir que el acto mediante el cual se asignaron subsidios de vivienda de interés social, entre otros, a favor de la demandante, era susceptible de ella por mediar norma especial que lo contempla conforme a las causales allí fijadas.

Luego analizó si fue procedente la revocatoria que del subsidio otorgado al núcleo familiar de la demandante realizó la entidad territorial y, en cuanto al procedimiento, resaltó que: i) el IDURY fue facultado, a través de la Resolución 127 del 21 de marzo de 2012 por el alcalde municipal para realizar dicho procedimiento, ii) pese a que el oficio de requerimiento fue adiado el 20 de marzo de 2014, día anterior a la delegación, ello no afecta la validez y legalidad de la actuación porque con la notificación del oficio 200.21.6.0594 del 30 de marzo se formalizó la vinculación de la señora Cárdenas Peláez al proceso de revocatoria, iii) el acto de asignación del subsidio (parágrafo 3º del artículo 3º) expresamente delegó y facultó al IDURY para que en nombre del municipio de Yopal pudiera "exigir la presentación de nuevos documentos soporte con posterioridad al acto de otorgamiento", luego el requerimiento fue expedido con fundamento en esa prerrogativa, vi) durante el trámite de revocatoria se garantizó el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de la demandante, no obstante el resultado adverso, y vi) no debía mediar consentimiento previo y expreso de la señora Cárdenas Peláez para revocar el subsidio pues el acto que lo otorgó fue obtenido de forma fraudulenta; se aportaron documentos imprecisos y se ocultó información, resultando así inoponible dicha exigencia a los entes demandados.

Frente a las razones por las cuales la Administración censuró la Resolución 615 de 2011, precisó que durante el trámite de revocatoria fue materia de discusión: i) la conformación del núcleo familiar de la demandante, ii) la acreditación de un pago, y iii) egresos devengados mensualmente que excedían los 4 SMMLV, de los cuales los actos censurados solo hicieron referencia tangencial sobre lo último entendiéndose subsanados o aclarados los restantes.

De la prueba recaudada⁴ concluyó que la demandante: i) devengó ingresos mensuales superiores a 4 SMMLV⁵, ii) premeditadamente ocultó información de los ingresos provenientes del contrato de prestación de servicios 271 de 2011 suscrito con Yopal con el fin de no sobrepasar el límite legal de

² Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

³ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

⁴ En particular, las relativas a los ingresos del año 2011 de la señora Cárdenas Peláez: i) certificación de contador aportada para la postulación del subsidio, se refiere a ingresos mensuales aproximados de \$ 1.800.000 ii) certificación de contador del 8 de abril de 2012, aportada ante el requerimiento del IDURY, ingresos mensuales de \$ 1.730.000, iii)

⁵ Para el año 2011 equivalen a \$ 2.142.400. Tuvo en cuanta que por asesorías brindadas a la empresa Forever Consultores recibió \$ 200.000 mensuales y por el contrato de prestación de servicios 271 de 2011 percibió mensualmente \$ 2.019.830, para un total de \$ 2.219.830 promedio mensual.

ingresos, y iii) la certificación aportada con las explicaciones dadas en el trámite de revocatoria presentó inconsistencias⁶.

Resaltó el artículo 4º del Decreto 2190 de 2009 alude a ingresos mensuales mas no al promedio anual, que fue lo que, al parecer, entendió y/o interpretó la demandante, quien partió de la sumatoria total de ingresos percibidos dividida por 12, luego al tener ingresos superiores al tope legal antes aludido la decisión adoptada por el municipio de Yopal e IDURY fue correcta y no contraría la normatividad legal que rige la materia.

Del reproche relativo a la falsa motivación (sic) de los actos acusados fundamentado en presunta persecución política del gerente del IDURY hacia los funcionarios de la "anterior administración", de los cuales hacía parte la demandante, indicó que no se allegaron elementos de juicio para inferir tenuemente la presunta persecución que se adujo, pues si bien es cierto la prueba testimonial refirió que el gerente del IDURY comenzó a revocar los subsidios a todos los funcionarios de la "antigua administración municipal" por un incidente que tuvo ya que no le fue concedido permiso para realizar un evento cultural, indagados sobre las persecuciones políticas en particular hacia la señora Cárdenas Peláez, no concretaron en qué consistió y de ellos resaltó que también tienen demandas contra la Administración por la revocatoria de sus subsidios.

En suma, consideró que había lugar a negar las pretensiones porque los actos acusados se ajustaron a las normas superiores que regulan la revocatoria de subsidio de vivienda de interés social y la demandante no logró desvirtuar su presunción de legalidad.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO

La **parte actora** (fol. 313) solicitó revocar la sentencia apelada toda vez que los actos acusados están viciados de nulidad. Argumentó que acorde con lo previsto en el artículo 73 del C.C.A para que proceda la revocatoria directa de un acto administrativo particular y concreto sin el consentimiento del particular, debía ser **evidente** que el acto había ocurrido por medios ilegales y en el acto demandado no se dejó constancia expresa de ello como tampoco se probó maniobra fraudulenta o dolo en su actuar para predicar la existencia de la evidencia que indica la norma.

Resaltó que: i) no es evidente que el acto administrativo haya ocurrido por medios ilegales pues, como lo certificó la contadora Santos, el valor mensual de los ingresos que percibió en el año 2011 no superó los 4 SMMLV exigidos por la ley para ser beneficiaria del subsidio, ii) no se puede concluir que la demandante acomodó los datos pues las operaciones las realizó el mismo IDURY que al hacer el cómputo dividió el valor devengado en los 12 meses del año pues, obviamente, si en un mes se devengó más que en otros, debe haber una ponderación en aras de la equidad y justicia, iii) debe tenerse en cuenta que se trata de un trabajador vinculado por OPS y de lo cancelado se pagan las prestaciones sociales, impuestos y póliza de cumplimiento, circunstancias sustentadas en la reposición que presentó durante el trámite de revocatoria pero no fue objeto de pronunciamiento al confirmarse el acto demandado.

Finalmente, transcribió precedente del Consejo de Estado⁷ sobre los requisitos de la revocatoria directa del acto administrativo particular que consideró aplicable al caso.

De otra parte, consideró que la sentencia apelada: i) no dio por configurada la falsa motivación y persecución política, hecho de público conocimiento en el departamento, ante la actitud asumida por el gerente del IDURY de lo cual todos los declarantes al unísono dieron su versión, y ii) adujo

⁶ Preciso que tuvo en cuenta ingresos percibidos el 30 de diciembre de 2011 por valor de \$ 4.780.000, lo cual no era procedente teniendo en cuenta que el acto que otorgó el subsidio fue expedido días antes.

⁷ Sentencia del 16 de julio de 2002, ponente Olaya Forero, radicado 230012331000-1997-8732-02.

violación al debido proceso en el trámite de revocatoria⁸ y censuró que allí no hubo auto de apertura del proceso administrativo.

ACTIVIDAD PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El expediente arribó al despacho del sustanciador el 25 de febrero de 2015; al día siguiente se admitió el recurso (fol.3 c.3) sin novedades; el 10 de marzo siguiente se abrió etapa de alegaciones en la cual concurrieron las partes (fol.8, 19 y 25 c. 3); el Ministerio Público no conceptuó y el asunto entró en turno para fallo el 17 de abril de 2015 (fol. 29 c.3).

El 11 de junio siguiente se profirió auto colegiado en que se ordenó inspección judicial con exhibición de documentos de terceros para constatar hechos relevantes (fol. 34, 2ª); la diligencia se surtió el 24 de junio, con asistencia de los apoderados de las partes y los hallazgos que luego se reseñan (folios 45-48, 2ª).

Resumen de los alegatos. Parte actora (fol. 25 c.3). En mayor extensión transcribió los argumentos del recurso. Insistió en que: i) el acto acusado (fol. 10) en sus consideraciones no alude a que no se obtuvo consentimiento escrito y expreso del titular porque se encontraba en grado de evidencia que se había obtenido por medios ilegales ni se aludió a prueba alguna que sirviera de sustento para soportar que se acudía a esa causal de revocatoria, ii) la Resolución 0451 no se pronunció frente a cada argumento planteado en la reposición ni se hizo un análisis de los nuevos elementos probatorios aportados, y iii) los ingresos mensuales no superaron los 4 SMML, pues ellos ascendieron a \$1.720.000.

Sostuvo que los profesionales contratados por orden de prestación de servicios deben hacer erogaciones que merman sus ingresos mensuales, tales como pago de seguridad social, impuestos y póliza y los mismos sí fueron tenidos en cuenta por el a-quo en el proceso 2013-226.

Municipio de Yopal (fol. 8 c.3). Solicitó confirmar la sentencia. De la censura del recurrente relativa a que no son evidentes los medios ilegales necesarios para declarar la revocatoria del acto administrativo que concedió el subsidio se cuestionó si no era evidente que la demandante mintió y engañó a la Administración para acceder al subsidio cuando: i) manifestó que era cabeza de familia y respondía por su hermano cuando se constató con el SISBEN que el menor integraba el núcleo familiar del padre en común, Rubén Cárdenas, que tiene un inmueble de su propiedad, ii) omitió relacionar ingresos que percibía de la misma alcaldía de la que obtuvo el subsidio, iii) se trata de una profesional soltera que no tiene personas a cargo, y iv) devengó más de 4SMMLV.

Resaltó que a la recurrente se le olvidó citar la Ley 3 de 1991⁹ la cual estableció una causal autónoma para la revocatoria del subsidio de vivienda (art. 8)¹⁰. Frente al cálculo para determinar el salario que hizo la Administración y el a-quo indicó que: i) fue acorde a lo señalado en el art. 4º del Decreto 2190 de 2009 donde se habla de ingresos totales mensuales, ii) se probó que los de la demandante superaban el límite legal, y iii) no procede, como lo predica el recurrente, descontar pagos a seguridad social, impuestos, póliza y tampoco hacer el promedio de lo devengado anualmente, de aceptarse esa tesis la mayoría de los hogares colombianos serían eventuales beneficiarios de esta clase de subsidios y no llegarían a quienes realmente los necesitan.

Por último, de la desviación de poder basada en persecución política que se alude en el recurso sostuvo que nada se demostró; los testigos tienen interés en el resultado del proceso por tener demandas porque también se les revocó el subsidio y además se refirieron a generalidades poco creíbles.

⁸ Toda vez que el gerente del IDURY pidió explicaciones cuando aún no tenía competencia, en el oficio al que aludió en sus alegatos y del que se pronunció el a-quo, demostrándose su interés de entorpecer el proyecto de vivienda y revocar por todos los medios algunos de los subsidios.

⁹ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

¹⁰ (...) También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los fundamentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio.

IDURY (fol. 19 c.3). Solicitó confirmar la sentencia apelada por encontrar legales los actos acusados. Señaló que el IDURY fue contundente en sus actuaciones desde el momento en que a través de oficio del 20 de marzo de 2012 se pidió aportar la documentación necesaria para corroborar sus hallazgos pues se encontraron inconsistencias que le impedían ser beneficiaria del subsidio que terminó siendo revocado.

Resaltó que no actuó en contra de la ley y que estaba facultado tanto para hacer verificaciones en las asignaciones de los subsidios como para su revocatoria a través del procedimiento fijado en el Decreto 2190 de 2009¹¹.

Indicó que se acreditó con las certificaciones expedidas por la Secretaría General de la Alcaldía y las generadas por el contador público que el núcleo familiar de la demandada percibió ingresos superiores a los 4 SMMV; luego, contrario a lo que afirma el recurrente, no se trata de una sospecha o presunción de la Administración.

De la censura por la presunta falsa motivación refirió que el IDURY actuó imparcialmente y fueron 90 los postulantes a los que se les requirió para el mismo trámite y fueron aprobados quienes demostraron la veracidad de la información aportada. De la persecución política que se adujo manifestó que no la hubo, el procedimiento se realizó garantizando el debido proceso y con acompañamiento de la Procuraduría como veedora.

CONSIDERACIONES

1ª Examen procesal. Examinado el ritual según lo ordenado en el art. 132 del C. G. del P., en armonía con los arts. 207 de la Ley 1437 y 29 de la Carta, se ha encontrado acorde al ordenamiento procesal. No hay reparos de los sujetos procesales ni de oficio se vislumbra necesidad de saneamiento. La competencia es privativa del Tribunal para desatar la segunda instancia de un fallo que proviene de un juzgado de su Distrito.

2ª Alcance de la apelación. Puesto que la sentencia de primer grado desestimó las pretensiones, la censura de la demandante propone la revocatoria total para que en su lugar se acceda a las pretensiones. La Sala decide con el pleno control del litigio.

3ª Medios y hechos relevantes probados:

3.1 A través de la Resolución 615 de 2011 (fol. 152), la alcaldía de Yopal otorgó a la señora Tatiana Paola Cárdenas Peláez y su núcleo familiar un subsidio de vivienda de interés social, en especie¹². En el art. 3º se señalaron las causales de revocatoria y restitución del valor del subsidio, entre ellas,

¹¹ Seguidamente, transcribió apartes de dos textos que atribuyó a precedentes del Consejo de Estado, sin más datos, sobre el concepto de acto administrativo.

¹² Consistente en el derecho a construir en propiedad horizontal sobre el lote de terreno con servicios, destinado al proyecto de vivienda de interés social denominado "Torres del Cubarro", ubicado en el perímetro urbano de Yopal.

no cumplir con los requisitos exigidos por la normatividad vigente para tal fin y presentación de documentación viciada de falsedad en el cumplimiento de los requisitos para obtenerlo.

3.2 Los ingresos mensuales soportados para la asignación del subsidio fueron: i) certificación de contador público en la que da fe que se perciben ingresos aproximados de \$ 1.800.000, fol. 141; ii) de la diligencia de custodia provisional y regulación de visitas celebrada en la Comisaría Primera de Familia, se asignó a cargo del padre del menor Rubén Darío Cárdenas Peláez cuota mensual de \$ 120.000 que debía consignar en la cuenta de la demandante, fol. 146.

3.3 A través de la Resolución 127 del 21 de marzo de 2011 el alcalde de Yopal inició actuación administrativa con el fin de establecer si se reúnen los requisitos legales para la revocatoria de las Resoluciones 615, 616 y 617 del 26 de diciembre de 2011, por medio de las cuales se asignaron en especie 140 subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva, proyecto denominado Torres de Cubarro y 173 para el proyecto denominado Torres del Silencio. Fue comisionado el gerente del IDURY con amplias facultades para verificar la integridad de la información allegada por los beneficiarios (fol. 169).

3.4 Mediante oficio fechado el 20 de marzo de 2011 (fol. 162) el IDURY solicitó a la señora Cárdenas Peláez precisar las inconsistencias que encontró¹³, previa verificación de la información que aportó para ser beneficiaria del subsidio y le advirtió que el mismo sería revocado en el evento de no allegar la que demuestre que sí puede ser postulante.

3.5 Ante el requerimiento efectuado, la demandante aclaró que: i) media custodia provisional de su hermano, luego que figure en la EPS o SISBEN bajo otro núcleo familiar no quiere decir que no hace parte del suyo, ii) no puede tenerse en cuenta el predio que posee su padre, toda vez que la norma habla es de inmuebles en cabeza del núcleo familiar postulante, iii) de los ingresos percibidos durante el año 2011 indicó que no superaron los 4 SMMLV y acorde con lo certificado por contador público correspondían a \$ 1.726.568; para ello, tuvo en cuenta el valor total de lo percibido con ocasión de: 1) contrato de prestación de servicios 271 de 2011 suscrito con Yopal (valor total del contrato: \$ 18.918.810, y 2) asesoría durante 9 meses a la empresa Forever Consultores SAS (\$ 1.800.000). El acumulado lo dividió en 12 meses (fol. 162).

3.6 El subsidio fue revocado a través de la Resolución 360 del 16 de agosto de 2012, fol. 360; allí también se sancionó al núcleo familiar con la imposibilidad de solicitar de nuevo el subsidio por parte del postulante durante un término de 10 años¹⁴; acto recurrido (fol. 175) y confirmado en su integridad (Resolución 0451 del 22 de octubre de 2012, fol. 169).

3.7 Con ocasión de la inspección judicial que se practicó por el sustanciador a las instalaciones de la empresa Forever Consultores SAS (fol. 45 c. 2ª) se aclaró que los ingresos que la demandante percibió en el año 2011 producto de las asesorías contables que prestó a dicha empresa fueron en total de \$ 1.800.000; los recibió desde marzo hasta noviembre pagos mensuales de \$ 200.000.

4ª PROBLEMA JURÍDICO DE FONDO

4.1 *PJ1. Revocatoria directa de subsidios y consentimiento previo. Se trata de dilucidar si debe mediar consentimiento expreso del particular beneficiario de un*

¹³ El menor que integra su núcleo familiar en calidad de hermano también figura en base de datos y la EPS como integrante del núcleo familiar del padre común, ii) el progenitor del menor tiene un inmueble de su propiedad, iii) se certificaron ingresos de \$ 1.800.000, aparentemente mensuales, más \$ 120.000 mensuales por la custodia del menor, omitiendo los percibidos por contrato suscrito con Yopal cuyo valor dividido por 12 arroja un ingreso mensual adicional de \$ 1.778.234.

¹⁴ Se argumentó que los ingresos percibidos por la señora Cárdenas Peláez durante en el año 2011 eran superiores a 4 SMLV, para ello tuvo en cuenta certificación del contador fechada el 25 de noviembre y que aportó con la postulación y la emitida por la Secretaría General de la Alcaldía de Yopal.

subsidio de vivienda de interés social para revocarlo directamente la Administración por haberse ocultado información de sus ingresos mensuales.

4.1.1 Tesis: No. Toda vez que concurre una causal prevista en el artículo 73 del CCA, vigente para la época de los hechos, que predica que cuando es evidente que el acto ocurrió por medios ilegales no se requiere el consentimiento expreso y escrito del titular de la situación jurídica particular.

4.1.2 Marco legal

4.1.2.1 El Código Contencioso Administrativo, vigente cuando se expidieron los actos acusados, señala en el artículo 69 que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, cuando: i) sea manifiesta la oposición con la Constitución Política o a la ley, ii) no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él, o iii) con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

La revocatoria directa puede cumplirse en cualquier tiempo, inclusive con relación a decisiones en firme (art. 71 ibídem) y por regla general, al tenor del artículo 73, tratándose de actos administrativos que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, debe mediar consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; solo por excepción, según el inciso final del artículo 73¹⁵, ese consentimiento no es necesario.

4.1.2.2 El Decreto 2190 de 2009 en el artículo 4º establece quiénes pueden ser postulantes para subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas, condiciones y requisitos que deben mantenerse desde la postulación hasta el desembolso; al respecto señala la norma que los **postulantes** son los *hogares que carecen de recursos suficientes para adquirir, construir o mejorar una única solución*

¹⁵ **ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto.** Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o **si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales**. Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

de vivienda de interés social, cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso.

De otra parte, el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012,¹⁶ que modificó el artículo 8° de la Ley 3ª de 1991, señala las causales de restitución del Subsidio Familiar de Vivienda y prevé como una de ellas: “*si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio*”; sin embargo, debe tenerse en cuenta que dicha norma entró en vigencia desde su promulgación (art. 66), esto es, desde el 20 de junio de 2012, en fecha posterior al otorgamiento del subsidio y de la iniciación de la actuación de verificación, pero anterior a la expedición del primero de los actos acusados.

4.1.3 Precedentes jurisprudenciales

La jurisprudencia del Consejo de Estado es uniforme al considerar que no es necesario el consentimiento del titular del derecho en dos eventos: i) cuando el acto administrativo que se pretende revocar sea el resultado de la aplicación del silencio administrativo positivo y se configuren las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y, ii) cuando resulta evidente que el acto que se pretende revocar ocurrió por medios ilegales; sobre el particular en sentencia de unificación¹⁷ se indicó:

“2. Interpretación y alcance del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, cuanto resulta evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

[...] Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por

¹⁶ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Ana Margarita Olaya Forero. Bogotá, D.C. dieciséis (16) de julio de dos mil dos (2002). Radicación 23001-23-31-000-1997-8732-02 (IJ 029). Actor: José Miguel Acuña Cogollo. Demandado: departamento de Córdoba.

violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica por qué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, este debe provenir de una causa eficiente, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.

Esa es la solución que desde finales del siglo XIX ha dado la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado en Francia, como se lee en la obra del profesor Michel Stassinopoulos¹⁸ [...].

Existe también abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional y de algunas secciones de esta corporación, en la que se ha precisado que ante el acto administrativo de carácter particular y concreto obtenido con base en actuaciones ilegales y fraudulentas, la administración tiene la facultad de revocarlo directamente, sin consentimiento del particular. Expresan lo anterior, entre otras, las siguientes sentencias:

"3. Procedencia excepcional de la revocatoria directa de acto administrativo de carácter subjetivo. Es bien sabido que uno de los elementos definidores de la relación entre la administración y los administrados es el de la confianza, por parte de éstos últimos, en que ella despliega su actuar dentro de un marco respetuoso de la seguridad jurídica. Y ello debe ser así como que esta es un valor fundante del Estado de derecho, al punto que llega a confundirse con este, como que se constituye en el esfuerzo más acabado de los hombres por racionalizar el ejercicio del poder a través del imperio de la ley. Con esa perspectiva el legislador dispuso que la revocatoria directa, esto es, el retiro del mundo jurídico de un acto administrativo, cuando este es de carácter particular y concreto, no puede hacerse desconociendo los derechos adquiridos. Así lo dispone claramente el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo conforme al cual no se podrá hacer "sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular". Sin embargo añade que "Pero habrá lugar a la revocación de estos actos ... si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales". Esta normativa ha de interpretarse en armonía con lo dispuesto por el artículo 58 superior que garantiza "los derechos adquiridos **con arreglo a las leyes**" (negritas fuera de texto).

En tal virtud, en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corte con apoyo en las normas citadas y en la interpretación dada por el Consejo de Estado a las mismas¹⁹, ha dejado en claro que si bien es cierto que las más de las veces ha de mediar el consentimiento del particular afectado en orden a proceder a revocar un acto por cuya virtud se ha creado una situación jurídica de carácter particular y concreto²⁰, no es menos cierto que una de las dos hipótesis excepcionales en que es viable ello es justamente cuando se trata de actuaciones ilegales y fraudulentas que han precipitado una decisión de la administración sin apoyo en un justo título. (...)"

¹⁸ El acto administrativo. Michel Stassinopoulos. Traducción jurídica del doctor Francisco Sierra Jaramillo. Publicaciones Jesca. Bogotá D.E. 1981. Pág. 240.

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de mayo 6 de 1992.

²⁰ En varios pronunciamientos la Corte Constitucional ha salido en defensa del principio de inmutabilidad e intangibilidad de los derechos subjetivos por virtud del principio general de la "Conservación de los actos administrativos". Ver entre otras providencias: sentencias T-584 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-347 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-246 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-315 de 1996 M.P. Jorge Arango Mejía, T-557 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-701 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-352 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-611 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

Resulta pertinente, además, transcribir apartes del fallo de la Corte Constitucional proferido el 28 de junio de 2001, en el proceso mediante el cual examinó la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 5º de la Ley 190 de 1995, "por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa". Dijo así la citada sentencia:

"Es decir que para esta corporación, atendiendo el principio de buena fe y la presunción de legalidad que ostentan los actos de la administración²¹, amén de tener en cuenta razones de seguridad jurídica y de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona mediante decisiones en firme²², salvo una evidente violación del ordenamiento jurídico, un acto de carácter particular y concreto solo podrá ser revocado con el consentimiento expreso del particular. (...)".

(...) Los criterios jurisprudenciales anteriores son perfectamente aplicables para interpretar el inciso segundo del artículo 73, ya que se requiere que se den unas condiciones especialísimas para que la administración enmiende la situación aberrante y antijurídica que se presenta en su acto ilícito. Y en esta intelección de la norma es necesario hacer énfasis en el hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir, se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de una sospecha de la administración. Debe darse una evidencia de que el acto ilícito ha ocurrido por medios ostensiblemente fraudulentos y debidamente demostrados tal situación. (...).

Se requiere pues para revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, como ya lo ha señalado la Sección Tercera de esta corporación "que se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada..."²³. Entendida tal actuación ilícita, como se dijo en párrafos antecedentes, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración, que bien puede ocurrir por error, fuerza o dolo.

4.1.4 Así las cosas, la regla general acorde con las normas antes citadas indica que debe mediar consentimiento expreso y escrito del titular del derecho para que en cualquier tiempo y de oficio la Administración pueda revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, para garantizar así la intangibilidad de situaciones particulares que confieran derechos adquiridos de buena fe, en virtud del principio de confianza legítima.

No obstante, quien por su propia conducta o como beneficiario de actividades torticeras de la Administración o de terceros, obtenga el presunto derecho por *medios ilegales o de manera ilícita* en lo que atañe a la configuración de una apariencia contraria al ordenamiento, no podrá invocar título legítimo para oponerse a la revocatoria directa, ni tampoco pretender que hasta tanto exprese su propio consentimiento o se produzca decisión judicial en firme, podría ser detentando lo que adquirió ilícitamente. La Carta no ampara el fruto de la torpeza propia, ni semejantes irregularidades de otros.

²¹ Sentencia T-276/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²² Sentencia T-347/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²³ Sentencia del 16 de febrero de 2001. M.P. Ricardo Hoyos Duque. Exp. 12907. Actor: Adonai Guevara Torres.

4.1.5 Debe advertirse que en el trámite de revocatoria de los actos de carácter particular y concreto debe respetarse el derecho de defensa, el cual está condicionado al cumplimiento del procedimiento previo establecido para la expedición de los actos administrativos²⁴.

Luego si para la asignación del subsidio de vivienda la ley establece que el beneficiario y su núcleo familiar deben tener ingresos mensuales inferiores a un tope fijado previa y uniformemente, asignado el subsidio con fundamento en la información del postulante puede ocurrir que surjan razonables motivos que obliguen a la autoridad a verificar la realidad; si ella encuentra que se aportó información inexacta o incompleta que disminuyó deliberadamente el monto de los ingresos relevantes, precisamente para burlar el límite socioeconómico de las postulaciones, resulta evidente que habrá sido la conducta directa del postulante la que ha hecho incurrir en error a la Administración, lo que dará lugar a iniciar y agotar el procedimiento de revocatoria, sin que esté condicionada al consentimiento expreso y escrito del particular, ni tampoco a cautelas o sentencia judicial en firme.

4.2 Oportunidad de la delegación. ¿Queda viciado el acto posterior de revocatoria porque los requerimientos para verificar información del postulante a subsidio de vivienda se hayan producido antes de la delegación del alcalde al gerente del ente descentralizado para proferir las decisiones de fondo?

4.2.1 Tesis: No. Desde el otorgamiento del subsidio quedó advertido que el ente descentralizado IDURY verificaría la información de postulantes; luego indagar por los supuestos de hecho que daban lugar a ese auxilio estatal no dependía de la delegación para decidir los eventuales procesos de revocatoria directa.

4.2.2 La respuesta que antecede tiene doble fundamento. En primer lugar, porque tratándose de irrigar ayudas o beneficios asistenciales de Estado que deben atenderse con recursos escasos, la Administración tiene la obligación de verificar que los postulantes seleccionados a los cuales se les hayan adjudicado *realmente* tengan

²⁴ Artículo 28 del Decreto 1 de 1984: "Cuando la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

mejor derechos que los demás y deban acceder a esos beneficios materiales. Esa es una manifestación permanente de principios de la Carta, relativos al orden social justo, a la igualdad y a la eficiencia y eficacia de la actividad administrativa de todas las autoridades. A ello corresponde la precisión que se dejó en el acto de otorgamiento del subsidio.

4.2.3 El segundo, porque el requerimiento para que la interesada *informara* y corroborara lo que le fue exigido *nada decidió*. Se orientó a establecer presupuestos de hecho para adoptar las *decisiones de fondo*, las cuales efectivamente se produjeron cuando ya se había expedido el referido acto de delegación, luego no se estructura vicio alguno en lo que concierne a competencia funcional de quien produjo los actos acusados.

4.3 Los límites socioeconómicos del subsidio para vivienda. *¿Cuál es el momento relevante para calcular el monto de ingresos y determinar la calidad de beneficiario de subsidio estatal para vivienda de interés social, cuando el postulante tiene ingresos variables antes y después de la postulación?*

4.3.1 Tesis: Ante el silencio de las fuentes normativas, la Sala fija como subregla un periodo no inferior a un (1) semestre, sea que se trate de ingresos constantes evento en que se computarán todos mensualmente; o de variables, caso en el cual se ponderará la media aritmética del semestre que anteceda a la aprobación del programa de vivienda de interés social al que se pretenda aplicar.

4.3.2 El ordenamiento (*Decreto 2190 de 2009*)²⁵ fijó un *tope legal* como uno de los filtros para acceder a subsidios económicos estatales, cuya finalidad se aprecia a primera vista: entre millones de hogares sin *techo propio*, la ayuda estatal tiene que distribuirse razonablemente conforme a la expresión *afirmativa* del principio de igualdad: acciones de Estado primero y preferentemente para remover desigualdades de origen o de oportunidades, hacia la construcción progresiva de un orden social *justo*. Por ello no todos los aspirantes califican para esos subsidios; ni pueden

²⁵ Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

asignarse graciosa o discrecionalmente entre los privilegiados del ordenador o de otros actores políticos. Ni hay discrecionalidad, ni se trata de actos de liberalidad del administrador público con lo *ajeno: los recursos del tesoro*.

4.3.3 Lo que no precisaron las fuentes es el *momento* en que deban concurrir las condiciones relativas a *monto de ingresos*, específicamente en lo que corresponda al tiempo transcurrido *antes* de la postulación; tan solo se indicó en el párrafo 3º del art. 4º del Decreto 2190 de 2009²⁶ que dichos presupuestos deben permanecer desde la postulación hasta el desembolso del subsidio, pasando por la fase intermedia de la asignación. Esto es, resuelven el *escenario posterior* a la postulación, luego ha de ser el juez, frente al vacío del ordenamiento, el que provea una solución que consulte el mismo espíritu de la legislación al que alude el argumento precedente.

4.3.4 La referencia reglamentaria tan solo alude a los hogares postulantes "cuyos ingresos totales mensuales no sean superiores al equivalente a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes"; varios escenarios pueden aflorar para determinar el *momento* objeto de verificación: i) la fecha exacta en que se radique la postulación, extremo de máxima flexibilidad para que el interesado afecte a voluntad su realidad socioeconómica; ii) el *mes* en que acuda a postularse, evento que también deja a merced del interesado manipular su situación; iii) un promedio aritmético de los ingresos obtenidos *durante* el mismo año en que se haya la postulación, lo que ata la suerte de las adjudicaciones a la época en que la autoridad decida convocar, esto es, al azar, el capricho de los administradores o peor aún, la preselección artificiosa de potenciales beneficiarios; o iv) adoptar un periodo razonablemente representativo que

²⁶ **Artículo 4º. 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.

Las personas que formen parte de hogares beneficiarios del subsidio podrán postular nuevamente a este, cuando en el futuro conformen un nuevo hogar, siempre y cuando cumplan con las condiciones exigidas para ello. Para el efecto, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá las condiciones y requisitos para acreditar tal situación.

Parágrafo 1º. Cuando se produzca la disolución de la sociedad conyugal o de la unión marital de hecho, podrá ser parte de un nuevo hogar postulante el cónyuge que no viva en la solución habitacional en donde se aplicó el subsidio, siempre y cuando a este no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada.

Parágrafo 2º. Las personas que soliciten el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social y que una vez verificada la información presentada no cumplan con los requisitos establecidos en el presente decreto, no se considerarán como postulantes.

Parágrafo 3º. Los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar.

Parágrafo 4º. Cuando el hogar esté conformado por miembros mayores y menores de edad y los primeros fallezcan antes del giro o de la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado, podrán suscribirse los actos jurídicos de aplicación del subsidio por el defensor de familia en representación de los menores beneficiarios del subsidio, quien deberá velar por los intereses de estos mientras el juez determina en cabeza de quien estará la curaduría y guarda de los mismos.

sin mediar el albur de semejantes contingencias, permita reconstruir una realidad socioeconómica del postulante para compararlo objetivamente con otros hogares.

4.3.5 La Sala se inclina por la última opción que se describe en el párrafo anterior; se trata, debe insistirse, de distribuir los recursos materiales de Estado entre los *más necesitados*, en virtud de la obligación asistencial que imponen las *acciones afirmativas* a las que se refiere la jurisprudencia en virtud del principio de igualdad. Ello impone adoptar criterios objetivos, que superen la vulnerabilidad del proceso decisorio de la Administración, esto es, la reducida franja del día, mes o tiempo transcurrido desde cuando se postula hasta cuando se adjudica y desembolsa.

Para ello adoptará como subregla general, sin perjuicio de hipótesis extremas de calamidades u otras que pongan en actividad las ayudas a *víctimas*²⁷, conforme con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios precitados, la ponderación de todos los *ingresos mensuales* acreditados durante un periodo significativo no menor a **un (1) semestre** contado hacia atrás desde la fecha en que se hayan declarado *elegibles* el oferente y el respectivo programa de vivienda objeto de subsidio²⁸, si tales ingresos han sido constantes durante todo el lapso.

En caso contrario, tendrá que acudir a un mecanismo aritmético, esto es, el promedio ponderado mensual de todos los obtenidos durante el mismo lapso; para precaver distorsiones que tornen subjetivo el modelo, la media tiene que tomarse dividiendo el monto total por el número de meses en que se hayan recibido ingresos dentro del semestre aludido.

Se atenúan así las oscilaciones que puedan introducirse por las autoridades o por los beneficiarios, preservando la equidad, la proporcionalidad, la igualdad de oportunidad y la relevancia de la realidad socioeconómica del hogar postulante, durante un periodo

²⁷ Desplazamiento forzado, conflicto armado interno, hechos de la naturaleza u otros con regulaciones especiales.

²⁸ Decreto 2190 de 2009. **2.8. Elegibilidad.** La elegibilidad es la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda. La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismo-resistencia, entre otras, en lo establecido en el presente decreto y en las demás normas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

prolongado que haga menos vulnerable la selección objetiva de los destinatarios de las ayudas estatales.

5ª Caso concreto.

5.1 Se demostró en el plenario que la señora Tatiana Paola Cárdenas Peláez junto con su núcleo familiar, conformado por su hermano Rubén Darío, menor de edad, de quien recibió la custodia provisional tan solo 6 días antes de la postulación y asignación del subsidio²⁹ (fol. 71 y 171) fue beneficiaria de la alcaldía de Yopal de un subsidio de vivienda de interés social, en especie³⁰ (Resolución 615 de 2011, fol. 152), el cual fue revocado por la Administración porque los ingresos mensuales del núcleo familiar superaron el tope legal 4 SMLV.

5.2 La señora Cárdenas Peláez aportó para acreditar sus ingresos mensuales certificación de contador público en la que da fe que percibía ingresos *netos mensuales* aproximados por valor de \$ 1.800.000 (fol. 141). En la inspección judicial con exhibición de documentos de terceros *propietario* de la SAS de la cual se originaron precisó que se trató de pagos mensuales de \$ 200.000 durante nueve meses, para un total de \$ 1.800.000, desde marzo hasta noviembre de 2011 (fol. 45, 2ª).

5.3 A la imprecisión que antecede se suma que la actora omitió informar que para el año en que se postuló percibió también ingresos producto del contrato de prestación de servicios 271 de 2011 suscrito con la entidad territorial que le otorgó el subsidio (fol. 183), del cual tan solo se acordó cuando fue requerida con ocasión del trámite de revocatoria que se inició.

5.4 La concurrencia de dichos *hechos* es suficiente para tener que la asignación del subsidio se obtuvo por *medios ilegales*, cuya evidencia aflora de la prueba documental que la misma demandante aportó a la Administración. Luego fue legítimo el mecanismo de revocatoria directa sin mediar su consentimiento, dado que se trataba de *información relevante* atinente a los presupuestos objetivos para otorgar el subsidio. Queda así excluido el vicio de forma.

5.5 En cuanto a la discusión de si el gerente del IDURY estaba o no facultado para solicitar a la señora Cárdenas Peláez que precisara las inconsistencias que encontró, relacionadas con el subsidio que le fue asignado³¹ (oficio fechado el 20 de marzo de 2011, fol. 162), se torna irrelevante pues, como acertadamente lo concluyó el a-quo, si bien para la fecha en que se suscribió el oficio aún no se había proferido la Resolución 127 del 21 de marzo de 2011 (fol. 169), en virtud de la cual el mandatario local lo facultó para iniciar actuación para determinar la procedencia de la revocatoria de los actos administrativos 615, 616 y 617 de 2011, por medio de los cuales se asignaron subsidios de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva, es evidente que dicha comunicación tan solo fue notificada días después del acto de delegación, esto es, el 30 de marzo siguiente (fol. 13 vta.), ya estaba prevista tal verificación desde el otorgamiento y el requerimiento cumplió su finalidad: dar a la interesada oportunidad de aclarar los hechos.

²⁹ Aunque se indagó por ese extremo, la Administración *aceptó* el presupuesto de conformación de un núcleo familiar. La sentencia no volverá sobre el tema, pese a la suspicacia que ofrece la secuencia cronológica de lo ocurrido.

³⁰ Consistente en el derecho a construir en propiedad horizontal sobre el lote de terreno con servicios, destinado para la construcción del proyecto de vivienda de interés social denominado "Torres del Cubarro", ubicado en el perímetro urbano de Yopal.

³¹ El menor que integra su núcleo familiar, figura en base de datos y la EPS como integrante del núcleo familiar del padre en común, ii) el progenitor del menor tiene un inmueble de su propiedad, iii) se certificaron ingresos de \$ 1.800.000 más \$ 120.000 por la custodia del menor, omitiendo los percibido por contrato suscrito con la administración cuyo valor dividido en 2 da un ingreso mensual adicional de \$ 1.778.234.

5.6 Para establecer si la demandante y su núcleo familiar percibieron o no ingresos que superaron el tope para la asignación del subsidio de vivienda en especie objeto de revocatoria, debe precisarse que la prueba demostró que para el año 2011 la demandante obtuvo ingresos provenientes del contrato antes aludido y de la asesoría contable prestada a la empresa Forever Consultores, los cuales, acorde con los hallazgos obtenidos en la inspección judicial que se practicó (foi. 47 c. 2ª), correspondieron a un total de \$ 1.800.000 pagados a razón de \$ 200.000 mensuales, desde marzo hasta noviembre.

En la siguiente tabla se puede constatar que la demandante obtuvo ingresos durante **10** de los 12 meses³² del año en que se postuló y le fue asignado el subsidio, así:

FUENTE	Mar.	Abril	Mayo	Junio
Forever (asesoría contable)	200.000	200.000	200.000	200.000
Yopal (contrato271)	0	2.019.830	2.019.830	2.019.830
Yopal (adición contrato 271)	0	0	0	0
TOTAL MES (\$)	200.000	2.219.830	2.219.830	2.219.830

FUENTE	Julio	Agosto	Sept.	Octubre	Nov.	Diciembre
Forever (asesoría contable)	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	
Yopal (contrato271)	2.019.830	2.019.830	2.019.830	2.019.830		
Yopal (adición contrato 271)	0	0	0	0	0	4.780.000
TOTAL MES (\$)	2.219.830	2.219.830	2.219.830	2.219.830	200.000	4.780.000

5.7 El plan de vivienda para el que se postuló la actora fue aprobado por la autoridad urbanística el 19 de diciembre de 2011, según se indica en la Resolución 615 del 26 de diciembre de 2011, por la cual se adjudicó el subsidio debatido.

Acorde con lo anterior, la actora recibió durante el año 2011 las siguientes partidas:

Fuente	Valor
FOREVER	1.800.000
Contrato 271/2011 Yopal – abril a octubre	14.138.810
Adicional contrato 271/2011 Yopal	4.780.000
Total año 2011	\$ 20.718.810

Puesto que dichos ingresos corresponden en parte al primer semestre 2011 y lo demás al periodo relevante (segundo semestre 2011), la ponderación para obtener la media aritmética es la siguiente:

Total ingresos:	\$ 13.859.320
Meses:	6
Media aritmética mensual:	\$ 2.309.887

³² En enero y febrero de ese año no reporta ingresos.

Luego forzosamente debe concluirse que la actora **no cumplió** ni mantuvo el presupuesto objetivo de ingresos inferiores a **4 SMLMV** (2011 = \$ 2.142.400), pues entre julio y noviembre de 2011 la media aritmética supera el rango; y en *diciembre* del mismo año, llegó a un ingreso extraordinario, significativa y curiosamente diferido por la administración de Yopal, contratante y otorgante del subsidio, tanto el acta de reconocimiento como el desembolso (30 de diciembre)³³ a fecha posterior al acto de adjudicación (26 de diciembre).

El mecanismo objetivo de verificación que traza la Sala resuelve así varias tensiones hermenéuticas y de aplicación práctica de la regulación. Se evidencia y conjura aquí un grado de relativa manipulación de la realidad económica del hogar postulante: intempestiva asignación de la custodia de un hermano menor de edad, con exigua suma a cargo del padre para sostenimiento; ocultamiento de ingresos de contrato con el mismo municipio que otorgó el subsidio; y aplazamiento del reconocimiento de pago adicional del contrato 271 de 2011, incluido artificiosamente lo que debía corresponder al mes de noviembre de ese año, cuando ya estaban en curso la aprobación del programa de VIS y la previsible selección de beneficiarios.

5.8 Así las cosas, aplicando el *test de proporcionalidad* si se consideran como mínimo los ingresos mensuales percibidos durante el semestre anterior a la postulación en aras de garantizar que efectivamente el subsidio familiar de vivienda de interés social llegue a las personas más necesitadas, la demandante no tenía derecho al mismo, pues tal como se resaltó anteriormente desde abril hasta octubre de 2011 percibió ingresos por valor de \$ 2.219.830 los cuales superan \$ 2.142.400 que corresponde a 4 salarios mínimos mensuales legales vigentes en ese año y en diciembre del mismo año, con la acumulación de lo causado en noviembre y el adicional, el exceso es todavía mayor.

Luego si el espíritu del legislador es brindar ayuda económica para que los hogares de escasos recursos que tienen dificultades para adquirir con sus propios medios una vivienda puedan hacerse a ella con la ayuda de los recursos estatales, mal podría la entidad territorial asignar un subsidio a la señora Cárdenas Peláez de quien también resulta cuando menos curioso, por no calificarlo como sospechoso, que 6 días antes de su postulación haya recibido la custodia provisional de su hermano para poder acreditar así que tenía un núcleo familiar constituido con el menor.

Así las cosas, no queda más que confirmar la sentencia apelada pues la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de que gozan los actos acusados y se evidenció que para ser beneficiaria del subsidio omitió informar los ingresos mensuales que recibió con ocasión del contrato de prestación de servicios 271 de 2011 con los cuales superó el tope fijado en la ley para poder acceder al subsidio de vivienda que le fue revocado.

6. Costas. No prospera el recurso de la parte actora; según la opción interpretativa que sigue la Corporación, no se impondrán a la parte vencida, pues no se vislumbra conducta procesal impropia que las amerite³⁴.

³³ El documento visible al folio 186 c1 tiene dos fechas; encabeza 30 de diciembre y cierra con 29 de ese mes.

³⁴ Sobre condena en costas en el nuevo sistema por audiencias ver: apertura de línea en sentencia del 28 de febrero de 2013, expediente 850012333002-2012-00201-00; entre las últimas reiteraciones, sentencia del 8 de mayo de 2014, radicación 850012333002 -2013-00041-00, ambas con ponencias del magistrado Néstor Trujillo González. Exactamente en la misma dirección, fallo del 18 de abril de 2013, radicado 850012331001-2012-00213- 00 y autos del 6 y del 11 de junio de 2013, expedientes 850013333002-2012-00074-01 y 850013333-002-2012-00044-01, entre otros, ponencias del magistrado José Antonio Figueroa. La línea es uniforme y ha sido adoptada por la Corporación en pleno.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° **CONFIRMAR** por las razones indicadas en la motivación la sentencia desestimatoria del **21 de enero de 2015**, proferida por el juez segundo administrativo de Yopal, por la cual definió el litigio de Tatiana Paola Cárdenas Peláez contra el municipio de Yopal y el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal "IDURY".

2° Sin costas en la segunda instancia.

3° En firme lo resuelto, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas copias y constancias en los registros de Secretaría.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta. .NRD Cárdenas Peláez Vs. Yopal y otro; confirma desestimatoria. Revocatoria directa de subsidio para vivienda. Información inexacta y verificación de ingresos. Firmas, 18 de 18).

Los magistrados,


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL


JOSE ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Lida