TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Tunja, 23 MAY 2018

Accionante	Adriana Torres García y otros
Accionado	Municipio de Sogamoso
Expediente	15238-3333-001-2013-00252-01
Clase de proceso	Acción de grupo
Asunto	Confirma sentencia que negó pretensiones – daños causados con la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de una urbanización

Procede la Sala a dictar sentencia de segunda instancia dentro de la acción de grupo interpuesta por las señoras **ADRIANA TORRES GARCÍA** y **LILIANA TORRES GARCÍA**, a través de apoderado judicial, en contra del **MUNICIPIO DE SOGAMOSO.**

Lo anterior, conforme a la impugnación presentada por las accionantes en contra de la sentencia del 29 de julio de 2016 (fls. 355 a 360), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, que dispuso negar las pretensiones de la demanda (fls. 340 a 348).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Hechos

La situación fáctica que originó la presente acción se resume en los siguientes términos (fls. 1 a 8 y 132 a 134):

- La asociación dedicada a la construcción de vivienda de interés "Urbanización Los Héroes" fue constituida mediante asamblea general del 6 de junio de 2007 con el fin de desarrollar la construcción de vivienda de interés social para sus asociados.

- Por denuncias de malos manejos e irregularidades de las directivas de la asociación, el Municipio de Sogamoso emitió la Resolución N° 1610 del 25 de noviembre de 2010 ordenando la toma inmediata de posesión de los negocios, bienes y haberes de 3 asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda dentro de las cuales se

encuentra la Urbanización Los Héroes, designando como agente especial al señor John Jairo Barrera.

- Luego de 9 meses de haberse ordenado la intervención, el agente especial designado, presentó a consideración de la Alcaldía, el informe concluyendo que debe levantarse la medida de carácter administrativo a la Asociación "Urbanización Los Héroes".

- Conforme lo establece el Decreto 2555 de 2010, la intervención que fuera ordenada, no debió superar los 4 meses puesto que allí se señala que la decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Financiera de Colombia, y en este caso, por el alcalde municipal, en un término no mayor a 2 meses contados desde la fecha de la toma de posesión y prorrogables por un término igual, pero el alcalde de Sogamoso duró más de 4 meses en ello.

- Mediante la Resolución N° 961 del 8 de agosto de 2012, el alcalde municipal decidió continuar con la intervención y nombrar un nuevo interventor, dilatando el proceso de construcción de la urbanización, aun cuando el interventor inicial había emitido concepto en favor del levantamiento de dicha medida.

- El hecho generador del daño es la mora en la ejecución de la intervención por parte del agente especial, dado que en razón a ella, no se pudo continuar con la construcción de las viviendas a pesar del concepto favorable del agente que fuera designado inicialmente.

1.2. Pretensiones

Las accionantes solicitan se declare que con la expedición de las Resoluciones 1610 de noviembre de 2010 y 961 de 2012, el Municipio de Sogamoso, causó daños y perjuicios a los miembros de la Asociación "Urbanización Los Héroes", "Urbanización Quintas de Paraíso" y "Conjunto Residencial San Mateo".

Como consecuencia de lo anterior, solicitan se ordene al Municipio de Sogamoso el pago de los daños y perjuicios ocasionados a los asociados de la Urbanización los Héroes, por las siguientes sumas de dinero: $3.000.000 por concepto de daño emergente, $363.628.693 por concepto de lucro cesante y $300.645.000 por concepto de daños morales.

Además solicitaron se condene en costas procesales y agencias en derecho, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia y se reconozca el pago del porcentaje que ordena la ley al abogado.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante escrito del 26 de noviembre de 2013, el apoderado del Municipio de Sogamoso presentó la contestación de la acción (fl. 143 – 148). No obstante, el término previsto para el efecto vencía el 22 de noviembre de 2013, razón por la cual no fue tenida en cuenta por el *a quo* (fl. 185).

3. VINCULACIÓN DE ACTORES

Notificada la demanda y vencido el término para contestarla, se solicitó la vinculación de las siguientes personas como integrantes de la parte demandante: **SEGUNDO RODRÍGUEZ AVENDAÑO, ROSALBA PLAZAS MESA, FLOR ÁNGELA SALCEDO CHAPARRO, LUIS ALBERTO LARA MORENO, YANETH VARGAS SANDOVAL, CONSUELO NARANJO TABACO, VICTORIA ARAQUE GARCÍA, MARTHA CÁRDENAS RODRÍGUEZ, MAYERLI EDITH SIERRA SUÁREZ, JOSÉ ALONSO VARGAS, MARÍA DEL CARMEN CAMERO DE HERNÁNDEZ, LUIS HUMBERTO LEÓN CARO, LADY LILIANA VILLAMARÍN PÁEZ, ROSALBA RODRÍGUEZ, NELSON LEONARDO SUPATEVE NIÑO, ROCÍO MONTAÑEZ FONSECA, ZENAIDA GONZÁLEZ CHAPARRO, ADELA NARANJO TABACO, ANA OTILIA ARIAS ARIAS, MARÍA DORA RODRÍGUEZ PÉREZ** y **VICENTE GUTIÉRREZ SÁNCHEZ** (fls. 197 a 199).

Dicha intervención fue aceptada por el juzgado de primera instancia mediante proveído del 24 de abril de 2015 (fl. 268).

4. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Segundo Administrativo de Sogamoso puso término a la instancia mediante sentencia del 29 de julio de 2016, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda (fls. 340 a 348).

Para llegar a tal conclusión, el *a quo* efectuó un estudio de los antecedentes del caso, así como del marco jurídico de la acción de grupo, el régimen de responsabilidad aplicable, la competencia de los municipios frente a la construcción y enajenación de vivienda, los principios, reglas y etapas legales de la toma de posesión para administrar, y luego pasó a analizar el caso concreto.

Al efecto, citó los preceptos contenidos en la Ley 66 de 1968, la Ley 136 de 1994 y el Decreto 2555 de 2010, así como la sentencia C-782 de 2007 y señaló que la medida de toma de posesión de bienes y haberes de la

Sociedad "Los Héroes", cumplió todos los pasos establecidos en las normas jurídicas aplicables.

Indicó igualmente que la adopción de la medida y las etapas previas al proceso de liquidación, así como otras circunstancias que se dieron durante el mismo, se encuentran demostrados con pruebas documentales que obran en el expediente y allegadas con la demanda, las cuales dan cuenta de cada una de las etapas y actividades que se surtieron.

Luego, señaló que el término de los 2 meses previsto en el Decreto 2555 de 2010 y que los demandantes aluden como plazo máximo para adoptar la decisión del trámite de toma de posesión, en realidad, hace referencia a la presentación del programa que se seguirá con el fin de lograr el cumplimiento de la medida y en el cual se señalarán los plazos para el pago de los créditos, pero no señala que la decisión deba adoptarse en el término perentorio que refieren los demandantes.

Para tal efecto, citó sentencia del 16 de abril de 2007 proferida por el Consejo de Estado en la que se citan dos hipótesis a efectos de determinar la responsabilidad de la entidad estatal en eventos en que el trámite de toma de posesión se haya efectuado durante un largo periodo.

En tal sentido, consideró el *a quo* que el presente asunto se encuentra dentro de la segunda hipótesis referida por el Consejo de Estado que hace alusión a aquellos procesos de toma de posesión y liquidación forzosa administrativa en los que el régimen jurídico imponía un término dentro del cual deben surtirse la totalidad de las etapas del trámite, por lo que, dentro del expediente debe encontrarse acreditado que el Municipio de Sogamoso actuó bajo los principios y fines constitucionales previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Señaló que el trámite adelantado en el proceso de toma de posesión de la Urbanización Los Héroes, cumplió con las actividades previas tendientes a establecer la viabilidad de continuar con la liquidación forzosa administrativa dentro de los parámetros legales que regulaban cada una de ellas.

Indicó que si bien, dentro del plenario se encuentra acreditado el vencimiento del plazo que tenía la administración para establecer si la entidad vigilada debía ser objeto de liquidación y si era posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, ésta sola circunstancia no es suficiente para endilgarle responsabilidad al municipio por cuanto debe acreditarse dentro del expediente que la demora fue injustificada y que esta resulta ser la causa eficiente de los perjuicios reclamados.

Afirmó que en el presente caso, la demora en la adopción de decisiones relativas a la viabilidad financiera de la Urbanización Los Héroes no es atribuible al capricho o negligencia del Municipio de Sogamoso, pues el municipio advirtió que los soportes del informe rendido por el primer agente especial, no proporcionan los elementos de juicio válidos para atender la recomendación de levantar la intervención, y antes de proceder con el trámite de liquidación forzosa, decidió designar un nuevo agente especial y requerir al agente reemplazado.

Aseveró que dicho proceder, lejos de constituir una prueba de la negligencia y morosidad del municipio, demuestra la intención de ahondar en la problemática y darle solución definitiva al proceso de intervención que se venía adelantando con la urbanización, pues de acuerdo con el informe de la agente especial Nora Ofelia Baracaldo, para la fecha en que se expidió la Resolución Nº 0961 de 2012, persistían las obligaciones y/o pasivos a cargo de la asociación intervenida, cuyo pago debía realizarse.

Indicó que no es de recibo el argumento de los demandantes, según el cual, el simple paso del tiempo imponía la obligación al municipio de tomar una decisión respecto de levantar la intervención o proceder con la liquidación forzosa de la urbanización, sin consideración a las situaciones de facto que le impedían proceder de conformidad, pues para esa fecha no se había concluido el pago de la totalidad de pasivos de la masa, ni de los créditos reconocidos, ni de las obligaciones reclamadas en forma extemporánea, por lo cual no era procedente la terminación de la intervención, situación que fue explicada por la agente especial en su informe.

Indicó que 4 meses es un término insuficiente para solucionar el hallazgo contable de la urbanización, por cuanto es claro que al 25 de enero de 2011 o al 25 de marzo de 2011, no era posible finalizar la intervención, pues ello hubiera implicado el desconocimiento de los presupuestos jurídicos de eficacia de la administración, quien no tenía soportes fácticos para tomar una decisión para las fechas establecidas.

Advirtió que no podía procederse para los años 2011 y 2012 a la terminación de la toma de posesión y liquidación de la sociedad intervenida o a la entrega a los accionistas para que ellos la finalizaran, dado que no se presentaban los presupuestos de la norma vigente ni de las subsiguientes para ello, decisión que se encontraba en cabeza del alcalde municipal de Sogamoso, quien tenía facultades discrecionales frente a la decisión de continuar o no con el trámite de toma de posesión.

Concluyó que no se observa que la demora o retardo en el trámite de toma de posesión de la urbanización sea injustificado por cuanto en el plenario no

existe prueba que establezca que hubo omisión, negligencia o descuido en las funciones del municipio, de suerte que de su actuación no se deriva que corresponda a la causa de los supuestos perjuicios ocasionados al grupo demandante, pues por el contrario, las pruebas apuntan a dar a conocer la existencia de razones válidas para que el municipio continuara con la toma de posesión, aspecto suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

4. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad para ello, los demandantes interpusieron recurso de apelación contra la decisión adoptada por el juez de primera instancia, solicitando se revoque la misma y en su lugar, se acojan las pretensiones de la demanda (fls. 355 a 360).

En primer lugar manifestaron que contrario a lo argumentado por el juzgado de primera instancia, sí está demostrado que por una actuación de la Alcaldía de Sogamoso, se originó el daño causado a la Urbanización Los Héroes.

Indicó que puede que la nueva agente haya cumplido con su encargo de manera diligente, pero no es allí donde radica la falla del servicio, sino en la decisión de la administración de continuar con la intervención por dos años más y sin razón alguna.

Citó el contenido de la Ley 66 de 1968 y del Decreto 2558 de 2010 e indicó que la intervención que inicialmente se realizó por el municipio fue con un objetivo específico como remover los inconvenientes para poner en condiciones de viabilidad la urbanización, medidas que son de carácter urgente y para las cuales, la norma prevé un lapso de 2 meses prorrogables por 2 meses más, pues se trata de personas de escasos recursos que carecen de vivienda.

Señaló que la etapa que adelantó el primer agente especial demoró más de lo establecido en la norma y cuando concluyó la intervención recomendando levantarla de inmediato, la administración decidió continuar con la misma sin razón alguna, nueva intervención que duró más de dos años, afectando a los asociados y demorando el inicio de la construcción.

Finalmente, indicó no estar de acuerdo con la comparación que hace el juez de primera instancia en cuanto a la similitud de la acción de grupo con la acción de reparación directa y refutó la condena que se les hizo a los demandantes al pago del 1% de las pretensiones.

5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Dentro de la oportunidad para ello, la **parte demandante** presentó alegaciones reiterando la totalidad de los argumentos expuestos al momento de sustentar su alzada (fls. 387 a 391).

La **parte demandada** y el agente del **Ministerio Público** guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los argumentos del recurso de apelación, en esta oportunidad le corresponde a la Sala establecer lo siguiente:

a) Si existe un término para la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda, y, si la toma de posesión de la Urbanización Los Héroes, que fuera ordenada mediante la Resolución N° 1610 del 25 de noviembre de 2010 expedida por el alcalde municipal de Sogamoso, sobrepasó dicho término.

b) En caso afirmativo, si dicha demora fue injustificada y con ella se causaron perjuicios susceptibles de indemnización a los demandantes.

2. TESIS DEL CASO SUB EXÁMINE

2.1. Tesis argumentativa propuesta por el *a quo*

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda por considerar que la medida de toma de posesión de bienes y haberes de la Sociedad "Los Héroes", cumplió todos los pasos establecidos en las normas aplicables.

Indicó que la adopción de la medida y las etapas previas al proceso de liquidación, así como otras circunstancias que se dieron durante el mismo, se encuentran demostrados con pruebas documentales que obran en el expediente y allegadas con la demanda, las cuales dan cuenta de cada una de las etapas y actividades que se surtieron.

Afirmó que en el presente caso, la demora en la adopción de decisiones relativas a la viabilidad financiera de la Urbanización Los Héroes no es atribuible al capricho o negligencia del Municipio de Sogamoso, pues el

municipio advirtió que los soportes del informe rendido por el primer agente especial, no proporcionan los elementos de juicio válidos para atender la recomendación de levantar la intervención, y antes de proceder con el trámite de liquidación forzosa, decidió designar un nuevo agente especial y requerir al agente reemplazado.

Concluyó que no se observa que la demora o retardo en el trámite de toma de posesión de la urbanización sea injustificado por cuanto en el plenario no existe prueba que establezca que hubo omisión, negligencia o descuido en las funciones del municipio, de suerte que de su actuación no se deriva que corresponda a la causa de los supuestos perjuicios ocasionados al grupo demandante, pues por el contrario, las pruebas apuntan a dar a conocer la existencia de razones válidas para que el municipio continuara con la toma de posesión, aspecto suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

2.2. Tesis argumentativa propuesta por los apelantes

Manifiestan disentir de la decisión adoptada por el *a quo* por considerar que sí está demostrado que por una actuación de la Alcaldía de Sogamoso, se originó el daño causado a la Urbanización Los Héroes.

Indicaron que puede que la nueva agente haya cumplido con su encargo de manera diligente, pero no es allí donde radica la falla del servicio, sino en la decisión de la administración de continuar con la intervención por dos años más y sin razón alguna.

Manifestaron no estar de acuerdo con la comparación que hace el juez de primera instancia en cuanto a la similitud de la acción de grupo con la acción de reparación directa y refutaron la condena que se les hizo a los demandantes al pago del 1% de las pretensiones.

2.3. Tesis de la Sala

Esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia en razón a que no existen elementos probatorios que permitan deducir que la administración municipal de Sogamoso falló en el servicio causando perjuicios susceptibles de indemnización a los demandantes.

Al efecto señalará que no se observa que la demora en la adopción de la decisión de levantamiento de la medida sea injustificada y que sea ella la causante de los posibles perjuicios alegados por los demandantes, por cuanto no existe prueba en el plenario de la omisión, negligencia o descuido de la administración municipal de Sogamoso.

Dirá que los documentos aportados permiten deducir el interés del municipio en adelantar un estudio serio, completo y detallado sobre la situación, adoptando las medidas necesarias para darle solución a la misma, sin que dicho trámite estuviera condicionado a un término exacto de duración por cuanto las normas previstas en el Decreto 2555 de 2010 le resultan aplicables a los procesos de toma de posesión de bienes adelantados en el sector financiero.

Finalmente revocará la condena en costas impuesta en primer instancia por cuanto en el presente proceso se ventila un asunto de interés público, situación que conforme al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 está exenta de condena en costas.

Para desatar los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará los siguientes aspectos: el ***i)*** Del marco constitucional y legal respecto de la naturaleza de la acción de grupo, ***ii)*** La responsabilidad del Estado por el retardo injustificado en la expedición de actos administrativos, ***iii)*** vigilancia y control de actividades de construcción, ***iv)*** la toma de posesión de bienes, ***v)*** lo probado en el proceso, y, ***iv)*** el caso concreto.

3. DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL RESPECTO DE LA NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE GRUPO

La acción de grupo tiene como fundamento constitucional el artículo 88 de la Carta Política, postulado que fue ampliamente desarrollado mediante la Ley 472 de 1998, la cual en su artículo 3º la definió como aquella *interpuesta por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas,* advirtiendo que tan sólo se ejercerá para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de perjuicios.

La jurisprudencia constitucional ha establecido que el propósito de esta clase de acciones **gira en torno a reparar el daño ocasionado a unas personas que hacen parte de un grupo** y que a la vez fueron afectadas por un daño originado en circunstancias comunes.

De igual forma, se ha dicho que la existencia de esta acción se justifica en la medida en que materializa derechos fundamentales y principios como el acceso a la justicia y la economía procesal, como quiera que mediante un solo proceso puede obviarse la existencia de varios litigios individuales repetitivos que generan mayor costo al Estado y que podrían provocar riesgo de decisiones contradictorias.[1]

---

[1] Corte Constitucional. Sentencia C- 569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

En tal sentido, el órgano constitucional ha resumido la justificación de esta clase de acciones de la siguiente manera:

> *"Dentro de las razones que **justifican la existencia de este instrumento, que es entonces adicional a las acciones civiles o administrativas que la ley otorga a cada uno de los así perjudicados**, ha resaltado la Corte: i) la expectativa de avanzar en la solución de graves y estructurales problemas de acceso a la justicia; ii) la posibilidad de modificar el comportamiento de ciertos agentes económicos que de no existir un mecanismo de este tipo carecen de incentivos claros para evitar daños individuales pequeños, quizás catalogados como insignificantes, a un número considerable de personas, cuya polémica contrapartida puede ser un beneficio económico apreciable para tales agentes; iii) **la importancia de contribuir a la economía procesal en beneficio de todos los involucrados, e incluso de quien aparezca como parte demandada, así como de evitar, en lo posible, la adopción de decisiones contradictorias como las que podrían presentarse al definirse en distintos tiempos y ante diversos jueces, cada uno de los casos individuales**."*[2] *(Negrilla y subrayado fuera del texto original)*

Así, se destaca que la finalidad de la acción de grupo no es otra que la **búsqueda de la reparación de un daño causado a intereses particulares o colectivos**, que en cualquier caso pueden ser individualizables. En efecto, una de las diferencias con la acción popular consiste en que mediante ésta última tan solo se pretende prevenir la vulneración a un *derecho colectivo*, con la acción de grupo se pueden reivindicar derechos *subjetivos* de origen constitucional o legal que han sido lesionados por actos, hechos, omisiones u operaciones administrativas.

Al efecto, la Corte Constitucional[3] ha sostenido que esta clase de acción tiene las siguientes características:

> i) No involucran derechos colectivos, pues el elemento **común es la causa del daño y el interés cuya lesión debe ser reparada, que es lo que justifica una actuación judicial conjunta de los afectados**;
>
> ii) En principio, por tratarse de intereses individuales privados o particulares, los criterios de regulación deben ser los ordinarios;
>
> iii) Los mecanismos de formación del grupo y la manera de hacer efectiva la reparación a cada uno de sus miembros sí deben ser regulados de manera especial, con fundamento en la norma

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-241 DE 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
[3] Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999. M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano.

constitucional, atendiendo a las razones de economía procesal que inspiran su consagración en ese nivel.

Finalmente se tiene que el órgano de cierre de esta jurisdicción ha destacado la estrecha **relación existente entre la naturaleza de esta clase de acciones y su finalidad**, reiterando que no es otra que la reparación de perjuicios ocasionados por un daño común a un número plural de personas en las cuales **concurran condiciones uniformes respecto a la causa del daño.**

Así se señaló que *la acción de grupo, por su* ***naturaleza indemnizatoria, tiene como finalidad exclusiva el reconocimiento y pago de la indemnización de los perjuicios originados tanto por la vulneración de derechos colectivos****, como de derechos subjetivos de origen constitucional o legal*[4].

4. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL RETARDO INJUSTIFICADO EN LA EXPEDICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los cargos de la demanda versan sobre la existencia de unos supuestos perjuicios ocasionados por presuntas conductas culposas, negligentes e irregulares cometidas por el Municipio de Sogamoso en el trámite de toma de posesión adelantado contra la Urbanización Los Héroes.

Es decir que el título de imputación elegido por el grupo actor corresponde al de la falla del servicio, régimen de responsabilidad subjetivo que se deriva del incumplimiento de una obligación estatal y que se concreta en un funcionamiento anormal o en una inactividad de la administración.

En tal contexto, no debe perderse de vista que para la prosperidad de la acción de grupo y para que el sentenciador pueda ordenar la reparación pretendida, deben estar acreditados con las pruebas que obran en el proceso, los elementos que estructuran la responsabilidad extracontractual por falla del servicio, como lo son ***i)*** la existencia de un daño, lesión o menoscabo de tipo patrimonial o moral, cierto y determinado, que afecta de forma individual a una pluralidad de sujetos, ***ii)*** la conducta activa u omisiva de la autoridad que lo infiere, y, ***iii)*** la relación de causalidad entre ésta y aquél.

Debe decirse que la morosidad o el retardo como fundamento de la responsabilidad del Estado surge por el incumplimiento injustificado del deber

[4] Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto de fecha (29) de enero de dos mil cuatro (2004). Radicado 2003-03707-01.

jurídico de la administración de resolver dentro de un plazo determinado en la ley o determinable por el cumplimiento de los supuestos de hecho de las normas que le ordenan actuar en relación con un asunto en concreto, en ejercicio de la función pública a cargo de la misma.

En efecto, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad en forma armónica.

En igual sentido, el artículo 4° de la Ley 489 de 1998, al indicar las finalidades de la función administrativa determinó que *los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.*

A su turno, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra en su artículo 3° los principios orientadores de las actuaciones administrativas, dentro de los cuales se encuentran los de economía, celeridad y eficacia.

El deber u obligación de resolver sin que el procedimiento se prolongue de manera indefinida en el tiempo, es también garantía del principio constitucional del debido proceso de que trata el artículo 29 de la Constitución Política, aplicable a las actuaciones administrativas, en tanto una de sus manifestaciones y expresiones es el trámite de los procesos sin dilaciones injustificadas, y del principio de la buena fe del artículo 83 ibídem, dado que quien pone en movimiento el aparato estatal o se encuentra involucrado a una actuación de la administración confía que ésta habrá de resolverla y culminarla con una decisión definitiva.

Así las cosas, corresponde a la administración su buen funcionamiento para el cumplimiento de sus cometidos y fines constitucionales, de manera que cuando en las actuaciones administrativas por él iniciadas no expide el acto administrativo que culmine o termine la respectiva actuación en el plazo fijado por las normas jurídicas o, ante el silencio de éstas, en el que resulte razonable por el cumplimiento de los presupuestos normativos que le ordenan actuar, compromete su responsabilidad en el evento de que ese retraso administrativo no encuentre justificación y por el contrario obedezca a dilaciones indebidas.

No obstante, no toda conducta retardataria es imputable a la administración cuando la dilación puede ser considerada como razonable en atención a factores como la complejidad del procedimiento o su extraordinaria

complicación, cuando esta no rebasa los estándares exigibles para poner fin a los mismos, o por eximentes como fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima o de un tercero.

En conclusión, para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas del servicio de la administración derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, verificando para ello: ***i)*** la complejidad del asunto, ***ii)*** el comportamiento del recurrente, ***iii)*** la forma como haya sido llevado el caso, ***iv)*** el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento, y, ***v)*** los estándares de funcionamiento que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora.

5. VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN

Desde la expedición de la Ley 66 de 1968 *"Por el cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia"*, correspondía al Gobierno a través de la Superintendencia Bancaria, ejercer la inspección y vigilancia sobre las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, por haberlo dispuesto así su artículo 1°, modificado por el Decreto extraordinario 2610 de 1979.

Para tal efecto, los interesados en desarrollar esas actividades debían registrarse ante la Superintendencia Bancaria según lo dispuesto en el artículo 3° de esa ley, modificado por el artículo 3° del Decreto 2610 de 1979 y para anunciar y desarrollar actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, debían obtener el permiso correspondiente, como mandaba el artículo 5° de la ley, modificado por el 4° del mismo decreto.

Por tanto, la Superintendencia Bancaria tenía entre sus atribuciones la de tomar posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocuparan de tales actividades, o disponer su liquidación, por determinadas causas, con la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público según lo establecido en los artículos 12 y 26 de la Ley 66 de 1968.

Luego, con la expedición del Decreto extraordinario 125 de 1976 en sus artículos 1° literal b) y 73, se reiteró la competencia de la Superintendencia Bancaria para ejercer la inspección y vigilancia sobre las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

A su vez, el artículo 43 del Decreto extraordinario 1939 de 1986, dispuso que la Superintendencia Bancaria continuaría desarrollando las funciones que le fueron otorgadas mediante la Ley 66 de 1968 y el Decreto extraordinario 2610 de 1979.

En la misma fecha se expidió el Decreto 1941 de 1986 con invocación de las atribuciones del artículo 132 de la Constitución vigente para entonces, que permitía al Presidente de la República distribuir los negocios según sus afinidades, entre los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, y se decidió en el literal a) del artículo 1° asignar al Ministerio de Desarrollo Económico las funciones de vigilancia y control atribuidas a la Superintendencia Bancaria mediante el Decreto 1939 de 1986 sobre las personas dedicadas a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 66 de 1968.

Posteriormente, en el artículo 1° del Decreto 78 de 1987 se asignó a las entidades territoriales las funciones de intervención que ejercía entonces la Superintendencia Bancaria, funciones que debían desarrollar en los mismos términos de la Ley 66 de 1968 y del Decreto 2610 de 1979.

Así, las entidades territoriales ejercerían las funciones de llevar el registro de las personas dedicadas a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y otorgar los permisos correspondientes para anunciar y desarrollar tales actividades.

Para cumplir la labor de inspección y vigilancia sobre las personas dedicadas a las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las entidades territoriales tenían entre otras facultades, la de examinar los negocios de las entidades bajo su control por los medios y sistemas que juzgaran más convenientes, para cerciorarse de que estaban funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes, por así disponerlo de manera expresa el literal c) del artículo 35 de la ley 66 de 1968.

Dicha normatividad otorgó competencia a las entidades territoriales para imponer sanciones en procura de impedir que se desarrollen proyectos de urbanización que no cumplan con las anteriores disposiciones legales.

Las sanciones a las que se hace alusión, encuentran su fundamento en la necesidad de protección de la comunidad que puede ser afectada por personas que so pretexto de adelantar programas de vivienda, recaudan sin ningún control y de manera masiva, grandes sumas de dinero, generalmente

aportadas por quienes de buena fe pretenden solucionar sus necesidades de vivienda.

Por último, la Ley 136 de 1994 *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"* señaló en su artículo 187 que *los concejos municipales ejercerán la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de que trata el numeral 7o., del artículo 313 de la Constitución Política, dentro de los límites señalados al respecto por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.*

Finalmente, la norma en cita impuso a la Superintendencia de Sociedades la obligación, para que dentro del término indicado, se traslade *a los municipios los documentos relativos a tales funciones e impartirá la capacitación que las autoridades de éstos requieran para el cabal cumplimiento de la misma.*

6. LA TOMA DE POSESIÓN DE BIENES

La toma de posesión es un mecanismo de intervención existente en el país desde antes de entrar en vigencia la Constitución Política de 1991, pues sus antecedentes se remontan a la Ley 45 de 1923.

Dicha norma, en sus artículos 48 y ss. otorgaba competencia al superintendente bancario para tomar inmediata posesión de los negocios y haberes de un establecimiento bancario cuando hubiere incurrido en conductas y prácticas consideradas irregulares, nocivas y riesgosas para su actividad, que podían poner en peligro los intereses y derechos de sus usuarios y ahorradores y, por ende, afectar la economía en general.

Este instituto considerado como de salvamento y protección de la confianza pública tiene por objeto establecer si la entidad debe ser liquidada, o si es posible sanearla financiera y administrativamente en forma tal que pueda realizar sin inconvenientes o disfunciones su objeto social, o determinar si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para que los depositantes, ahorradores e inversionistas obtengan el pago total o parcial de sus acreencias.

Entonces, esta medida cautelar de asunción por parte del Estado de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada puede ser adoptada de dos maneras:

- ✓ **Toma de posesión para administrar**: su objeto es colocarla en condiciones de desarrollar su objeto social de acuerdo con las

disposiciones legales, para lo cual conservará la medida hasta cuando se subsanen las causas que hayan dado lugar a su adopción.

Esta modalidad conlleva la separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida y del revisor fiscal y otros efectos de protección patrimonial, como la improcedencia del registro de la cancelación de gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien cuya mutación esté sujeta a registro y de la inscripción de algún acto que afecte el dominio de los bienes de su propiedad so pena de ineficacia.

- ✓ **Toma de posesión para liquidar:** su objeto es terminar la existencia legal de la sociedad intervenida, lo cual implica varios efectos legales:
  a) la disolución de la institución de la que se toma posesión
  b) la separación de los administradores y directores de la administración de los bienes de la intervenida y del revisor fiscal.
  c) la inmediata exigibilidad de todas las obligaciones a plazo a cargo de la intervenida, sean comerciales o civiles, estén o no caucionadas.
  d) la formación de la masa de bienes.
  e) la cancelación de los embargos decretados con anterioridad que afecten bienes de la intervenida.
  f) la terminación de toda clase de procesos de ejecución que cursen contra la intervenida para su acumulación dentro del proceso, cuyos títulos ejecutivos se harán valer en el proceso liquidatorio.
  g) la imposibilidad de iniciar procesos ejecutivos contra la entidad en liquidación, por obligaciones contraídas con anterioridad a la toma de posesión.
  h) la improcedencia del registro de la cancelación del gravamen constituido a favor de la intervenida sobre cualquier bien, así como de la inscripción de actos que afecten el dominio de los bienes de propiedad de la intervenida, so pena de ineficacia.
  i) la terminación automática al vencimiento del plazo de dos (2) meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo de los contratos de seguros vigentes, celebrados por una entidad aseguradora respecto de la cual se disponga su liquidación.
  j) la suspensión en el pago de las obligaciones causadas, cuando sea del caso.
  k) la interrupción de la prescripción o caducidad respecto de las obligaciones a cargo de la intervenida.
  l) la protección legal de los derechos de los trabajadores.

Así entonces, en la toma de posesión para administrar se despoja a la entidad intervenida de los negocios, bienes y haberes, para asumir la guarda

y gestión de los mismos, desplazando a los órganos de administración, a fin de salvaguardar los intereses de terceros que eventual o efectivamente resulten perjudicados por la falta de idoneidad técnica o moral por la que atraviesa en un momento determinado la entidad intervenida, y para adoptar las medidas tendientes a asegurar la continuidad de manera adecuada de la empresa.

Entre tanto, en la toma de posesión para liquidar se asume la guarda y administración de la masa de bienes de la intervenida, para los exclusivos efectos de adelantar el trámite de liquidación y terminación de la existencia legal de la misma.

Finalmente, debe señalarse que aun cuando por regla general la toma de posesión había venido siendo competencia de la Superintendencia Financiera, habrá algunos casos en que es competencia de las entidades territoriales y será así cuando quiera que la persona natural o jurídica esté incursa en una cualquiera de las siguientes causales:

- ✓ Cuando haya rehusado las exigencias que hagan en debida forma los entes territoriales para someter sus cuentas y sus negocios a la vigilancia que les corresponde;
- ✓ Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes expedidas por el respectivo ente territorial;
- ✓ Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la de llevar contabilidad de sus negocios;
- ✓ Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.

7. LOS ELEMENTOS PROBATORIOS

Dentro del caudal probatorio, se observan las siguientes pruebas que constituyen piezas importantes en la resolución del asunto:

- Copia de la Resolución Nº 1610 del 25 de noviembre de 2010 expedida por el alcalde municipal de Sogamoso *"Por la cual se toma posesión de los negocios bienes y haberes de las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda; Urbanización los Héroes, Urbanización Quintas del Paraiso, y Conjunto Residencial San Mateo y se nombra agente especial del alcalde"* (fls. 13 a 18).
- Copia del oficio Nº 1535 del 6 de marzo de 2013 signado por la jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Sogamoso y dirigido al

señor Segundo Rodríguez Avendaño, por medio del cual se da respuesta a derecho de petición presentado por este (fl. 19).

- Copia del oficio del 4 de marzo de 2013 firmado por la agente especial del proyecto de vivienda y dirigido a la señora Marcela Navarrete Sepúlveda dando respuesta a derecho de petición incoado por ella (fls. 20 a 22).

- Copia de la Resolución Nº 961 del 8 de agosto de 2012 expedida por el alcalde municipal de Sogamoso por medio de la cual se dispuso continuar con la toma de bienes, enseres y haberes de los proyectos urbanísticos: Urbanización Los Héroes, Conjunto Residencial San Mateo, Asociación Residencial Quintal del Sol y Urbanización Quintas del Paraíso (fls. 24 y 25).

- Copia de los Estatutos del Plan de Vivienda por Autoconstrucción Urbanización Los Héroes (fls. 26 a 32).

- Copia del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrado entre el Municipio de Sogamoso y la señora Nora Ofelia Baracaldo para prestar los servicios profesionales y de apoyo a la gestión de una administrador público que actúe como agente especial del alcalde ante algunos procesos de toma de posesión de negocios, bienes y haberes ordenados mediante diferentes actos administrativos (fls. 33 y 34).

- Copia de informe de toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de la Urbanización Los Héroes, Quintas del Paraíso y Conjunto Residencial San Mateo rendido al alcalde municipal y la Oficina de Planeación de Sogamoso el 22 de noviembre de 2011 por el agente especial de la Alcaldía, Jhon Jairo Barrera Barrera (fls. 35 a 107).

- Copia del informe del contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión rendido por la agente especial Nora Ofelia Baracaldo Ramírez (fls. 108 a 110).

- Oficio Nº 110-04556 del 7 de julio de 2015 firmado por la Oficina Asesora de Planeación de Sogamoso, por medio del cual informa que mediante la Resolución Nº 1334 del 30 de septiembre de 2013 se ordenó el levantamiento de la intervención y toma de posesión de negocios bienes y haberes y entrega del terreno a la Urbanización Los Héroes. Anexo al mismo se allegó la resolución en cita (fl. 290 a 294).

- Testimonios de los señores John Jairo Barrera y Nora Ofelia Baracaldo en calidad de agentes especiales de la Alcaldía Municipal de Sogamoso dentro del trámite de toma de posesión de bienes (fls. 294 y 295).

- Certificado de existencia y representación legal de la Urbanización Los Hérores, así como de la lista de socios de la misma, allegada por la Cámara de Comercio de Sogamoso (fls. 299 a 303).

- Copia del expediente administrativo adelantado por la Alcaldía Municipal de Sogamoso frente a la toma de posesión de negocios bienes y haberes y entrega del terreno a la Urbanización Los Héroes (Anexo 1).

- Copia de informe final rendido por el agente especial de la toma de posesión adelantada a la Urbanización Los Héroes (Anexo 2).

8. CASO CONCRETO

A efectos de resolver los problemas jurídicos planteados en esta instancia, debe señalarse que al proceso adelantado en ejercicio de una acción de grupo quedan vinculadas todas las personas afectadas con la causa común que constituyó el fundamento de la acción y que no solicitaron ser excluidas en las oportunidades legales, de modo que quien actúa como demandante ostenta la representación de las demás personas del grupo perjudicadas individualmente, que se determinarán conforme a los criterios señalados en la demanda, incluso hasta dentro de los veinte días siguientes a la publicación de la sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 472 de 1998.

En efecto, como el conjunto de los presuntos daños sufridos por el grupo que se reivindican en la demanda es referible causalmente a un mismo evento o cadena de eventos, esto es, con motivo de la demora injustificada en el trámite administrativo de la toma de posesión de la Urbanización Los Héroes y otras urbanizaciones del Municipio de Sogamoso, se cumple el estándar de la comunidad de origen.

En este sentido se tiene que las pretensiones de la demanda son netamente reparatorias pues están orientadas a obtener la indemnización de los perjuicios individuales que sufrieron los integrantes del grupo como consecuencia de la demora injustificada en el desarrollo del proceso de toma de posesión de bienes de la Urbanización Los Héroes del Municipio de Sogamoso, perjuicios que se encuentran estimados en la demanda y en el documento por medio del cual se solicitó la vinculación de otras personas a la parte activa.

Así mismo, la indemnización que se reclama se deriva de perjuicios de naturaleza individual y no colectiva, siendo claro que puede derivarse de la vulneración de derechos de cualquier naturaleza sin que sea necesario que se trate de derechos colectivos.

Para que prosperen las pretensiones indemnizatorias deben ser demostrados por los demandantes los elementos que configuran la responsabilidad extracontractual del Estado, esto es, la acción u omisión generadora del daño, el daño, y, el nexo causal entre éste y aquéllas.

En relación con el daño es de anotar que si el objeto de la acción es obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados al grupo, el mismo debe aparecer plenamente demostrado en el proceso, porque, en caso contrario, el sentenciador no podrá ordenar su reparación.

Ahora bien, debe precisarse que dada la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, existen puntos de identidad con el medio de control de reparación directa, pues ambas se tramitan a través de procesos diseñados para que a lo largo de ellos se discuta y demuestre la existencia de los elementos que estructuran la responsabilidad. Esto es, la calidad que se predica de los miembros del grupo afectado y en cuya condición reclaman indemnización, la existencia del daño, su antijuridicidad, su proveniencia de una causa común, y, por último, su imputabilidad al demandado, lo cual pasará a analizar la Sala para determinar el mérito de las pretensiones.

Descendiendo al caso concreto, se observa que la demanda que dio origen a estas diligencias versa sobre el resarcimiento de los perjuicios ocasionados a las demandantes en calidad de miembros del proyecto de vivienda denominado Urbanización Los Héroes que se adelantaba en el Municipio de Sogamoso.

En sentir de las demandantes, los perjuicios cuya indemnización se persigue, fueron ocasionados por la demora de la administración municipal de Sogamoso en el trámite administrativo de toma de posesión de dicha urbanización, dado que en razón a tal mora, no se pudo continuar con la construcción de las viviendas a pesar de que el primer agente especial designado había rendido concepto favorable para el levantamiento de la intervención.

En criterio de las demandantes, la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de las 3 asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda dentro de las cuales se encuentra la Urbanización Los Héroes, y que fuera ordenada mediante la Resolución N° 1610 del 25 de noviembre de 2010 no

debió superar 4 meses de conformidad con lo preceptuado por el Decreto 2555 de 2010. No obstante, se superó dicho término causando perjuicios económicos a los beneficiarios del proyecto, entre ellos, los demandantes.

La sentencia recurrida se enfocó en negar las pretensiones por considerar que la demora en la adopción de decisiones relativas a la viabilidad financiera de la Urbanización Los Héroes no es atribuible al capricho o negligencia del Municipio de Sogamoso, pues este advirtió que los soportes del informe rendido por el primer agente especial, no proporcionaban los elementos de juicio válidos para atender la recomendación de levantar la intervención, y antes de proceder con el trámite de liquidación forzosa, decidió designar un nuevo agente especial y requerir al agente reemplazado.

En sentir del *a quo,* no se observa una demora injustificada pues no existe prueba que denote omisión, negligencia o descuido en las funciones del municipio, de suerte que de su actuación no se deriva que corresponda a la causa de los supuestos perjuicios ocasionados al grupo demandante, pues por el contrario, las pruebas apuntan a dar a conocer la existencia de razones válidas para que el municipio continuara con la toma de posesión.

Con el objeto de resolver los problemas fijados, la Sala procede a analizar los siguientes aspectos:

8.1. Del trámite surtido por el Municipio de Sogamoso frente a la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de las Urbanizaciones Los Héroes, Quintas del Paraíso y Conjunto Residencial San Mateo

Sea lo primero señalar que no existe duda sobre la competencia que le asiste al Municipio de Sogamoso para ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda dentro del área de su territorio, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 388/97, las funciones asignadas por el Decreto - Ley 78 de 1987 y el artículo 187 de la Ley 136 de 1994, así como de lo expuesto en el artículo 226 y siguientes del Acuerdo Municipal Nº 096 de 2000[5] *"Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Sogamoso - Boyacá y se conceden unas facultades",* que señalan:

> *"ARTÍCULO 226º. - COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 388/97, las funciones asignadas por el Decreto - Ley 78 de 1987 y por el artículo 187 de la Ley 136 de 1994 y las demás normas que los modifiquen o adicionen, la*

[5]http://sogamoso_boyaca.gov.co/apc-aa-files/30353931383638653366376563613631/Acuerdo_096_del_2000.pdf

administración municipal, por conducto del Departamento de Planeación Municipal, será la encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

ARTICULO 227º.- Los procedimientos de la inspección, control, vigilancia del registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a las actividades contempladas en la Ley 66/68 y los decretos – Ley 2610 de 1979, 1979 y 78 de 1987 se hará de acuerdo a estas y demás normas que las complementen o adicionen.

ARTÍCULO 228º. – Todo lo relacionado con las obligaciones de las organizaciones populares de Vivienda, la asesoría, los requisitos para el permiso de captación, expedición del permiso de captación y el permiso de escrituración y otras a que se refiere el Decreto 2391/89, Decreto - Ley 2150 de 1995, estarán a cargo del Fondo de Vivienda de Interés social del Municipio de Sogamoso FONVISOG."

Sobre la competencia de las entidades territoriales para adelantar este tipo de procedimientos, ha señalado el Consejo de Estado[6], lo siguiente:

"Ahora bien, de acuerdo con esta ley y con la Ley 136 de 1994, la función de inspección, vigilancia y control sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda fue asignada plena e integralmente a los municipios, ***función que incluye la atribución de tomar posesión de los bienes, haberes y negocios de las personas naturales y jurídicas que desarrollen de manera irregular la actividad de vivienda, y ordenar su liquidación forzosa administrativa.***

Debe tenerse en cuenta, en todo caso, lo dispuesto por el artículo 125 de la Ley 388 de 1997, que es del siguiente tenor:

*"**Artículo 125º.** Las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y que se encuentren en las situaciones previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, podrán acceder al trámite de un concordato o de una liquidación obligatoria, en los términos previstos en la Ley 222 de 1995 o en las normas que la complementen o modifiquen, siempre y cuando estén desarrollando la actividad urbanística con sujeción a las disposiciones legales del orden nacional, departamental, municipal o distrital.*

***Parágrafo 1º.** Las personas naturales o jurídicas de que trata este artículo, incursas en cualquiera de las situaciones descritas en los numerales 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, estarán sujetas a la toma de posesión de sus negocios, bienes y haberes, en los términos de la citada disposición.*

***Parágrafo 2º.** Cuando las causales previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968 concurran con cualquiera otra de las previstas en la misma disposición, procederá la toma de posesión.*

***Parágrafo 3º.** Los valores o créditos que por concepto de cuotas hubieren cancelado los promitentes compradores, se tendrán como créditos privilegiados de*

[6] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto del 11 de julio de 2017, Rad. Nº 11001-03-06-000-2017-00049-00(C), C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas.

> *segunda clase, en los términos del artículo 10 del Decreto 2610 de 1979, siempre que la promesa de contrato haya sido válidamente celebrada y se tenga certeza de su otorgamiento."*
>
> *Como se observa, esta disposición señala que las personas naturales y jurídicas que realicen la actividad de enajenación de inmuebles para vivienda e incurran en alguna de las causales previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, pueden solicitar ante la Superintendencia de Sociedades el trámite de un concordato o de una liquidación obligatoria, en los términos de la Ley 222 de 1995 (hoy, de la Ley 1116 de 2006)."*
>
> (Destacado por la Sala)

Ahora, en relación con el trámite dado a la intervención ordenada por el Municipio de Sogamoso frente a la toma de posesión de las Urbanizaciones Los Héroes, Quintas del Paraíso y Conjunto Residencial San Mateo, obra en el plenario, copia del expediente administrativo surtido en dicho municipio (Anexo 1), así como del Informe Final rendido por la agente especial (Anexo 2), documentos que fueron allegados al despacho de primera instancia mediante oficio 07032 del 30 de septiembre de 2015 firmado por la jefe de la Oficina Jurídica de Sogamoso (fl. 298), en respuesta a solicitud efectuada por el *a quo* (fl. 296).

Dichos documentos serán tenidos en cuenta para la resolución de los problemas jurídicos fijados por resultar útiles, pertinentes y conducentes para ello y haberse incorporado al proceso en debida forma.

Examinados los mismos se encuentra que mediante Resolución Nº 1610 del 25 de noviembre de 2010, la Alcaldía Municipal de Sogamoso resolvió ordenar la posesión de los negocios, bienes y haberes de las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda de interés social Urbanización Los Héroes, Urbanización Quintas del Paraíso y Conjunto Residencial San Mateo, designando para tal efecto un agente especial (fls. 1 a 6 Anexo 1).

Para adoptar tal decisión, la Alcaldía Municipal tuvo como base los siguientes hechos:

> *"Que los proyectos de vivienda de interés social URBANIZACION LOS HEROES, representada legalmente por SEGUNDO RODRIGUEZ AVENDAÑO identificado con cédula de ciudadanía No 74.323.969; URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO, representada legalmente por CARLOS JULIAN ANGARITA ROJAS identificado con cédula No 4.208.741 y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO, representada legalmente por FLORISELDA AVILA URIBE identificada con cédula de ciudadanía N 46.356.462, las cuales se dedican a la construcción de vivienda en el municipio de Sogamoso y no se encuentran inscritas en la Oficina Asesora de Planeación como constructoras, tampoco se encuentran registradas en el Fondo de Vivienda de Sogamoso, FONVISOG.*

Que han sido numerosas las quejas de la comunidad y los asociados de las urbanizaciones, que incluso se considera un hecho notorio las irregularidades en las asociaciones, pues ha sido objeto de noticia en el periódico Extra, lo que da cuenta que existen manejos inadecuados de las juntas directivas y de los representantes legales de las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda, URBANIZACION LOS HEROES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO.

Que la señora MARIA REINA CAMACHO VERDUGO, se proclama como COORDINADORA Y PRESIDENTE, según recepción de descargos rendida el día 15 de abril de 2009, en el proceso de toma y posesión de negocios bienes y haberes de la urbanización Quintas del Sol, la cual se allega al proceso, toda vez que guarda correlación con la URBANIZACION LOS HEROES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO. Por lo anteriormente expuesto y las demás pruebas allegadas y recaudadas por la Oficina Asesora de Planeación, permiten concluir que en las urbanizaciones arriba mencionadas existen, irregularidades que encuadran en las causales establecidas por el artículo 12 de la Ley 66 de 1968, en razón que las juntas directivas y representantes de las urbanizaciones arriba nombradas, persisten en manejar sus negocios de manera no autorizada e insegura.

Que pese al requerimiento por parte de la Oficina Asesora de Planeación la URBANIZACION LOS HEROES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO, no han allegado la información requerida respecto de los balances y asociados a la Oficina Asesora de Planeación Municipal, lo que hace inferir que no se lleva la contabilidad en debida forma, de conformidad con lo establecido con el artículo 3° del Decreto-Ley 2610 de 1979.

Que el Alcalde Municipal de Sogamoso, con fundamento en el artículo 12 de la Ley 66 de 1968 y según las pruebas existentes tales como, descargos presentados por la señora MARIA REINA CAMACHO BERDUGO presunta coordinadora de las asociaciones; URBANIZACION LOS HERORES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO, CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO, por las señoras MARY LUZ GORDILLO AVILA, ANADELINA PRECIADO PRECIADO y MARIA ELBA PEREZ PEREZ, como asociadas de la urbanización Quintas Del Sol, por el señor RODRIGO LOPEZ PATIÑO, como representante legal de la urbanización Quintas del Sol, queja de los señores LILIANA TORRES GARCIA, informe remitido por el señor Personero Municipal Dr. MAURICIO BARON GRANDOS, allegado por miembros de la URBANIZACION LOS HEROES, se detectaron irregularidades tales como:

- *Las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda de interés social "URBANIZACION LOS HEROES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO", están siendo avocadas a procesos penales y otras demandas en los estrados judiciales.*

- *Las asociaciones dedicadas a la construcción de vivienda "URBANIZACION LOS HEROES, URBANIZACION QUINTAS DEL PARAISO y CONJUNTO RESIDENCIAL SAN MATEO", según las pruebas recaudadas infieren que no llevan una contabilidad en debida forma y por lo tanto persiste en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura*

Que las situaciones antes descritas permiten inferir que las asociaciones han incurrido en las causales contempladas en los numerales 1, 4, 5, 6, 7 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968" (sic a todo).

El 22 de noviembre de 2011, el agente especial designado mediante el acto acabado de citar, rindió informe de la intervención efectuada a las urbanizaciones en comento y específicamente en relación con la Urbanización Los Héroes recomendó levantar la medida de carácter administrativo impuesta a la misma, en tanto que recomendó la liquidación de las otras urbanizaciones (fls.17 a 36 Anexo1).

En dicho informe se concluyó que resultaba viable levantar la medida de carácter administrativo sobre la Urbanización Los Héroes con sustento en lo siguiente:

"Transcurrido casi un año a partir de la intervención y toma de posesión se llegó a un acuerdo con los acreedores respecto al pago; y con los asociados en la entrega equitativa de lotes de acuerdo al monto en aportes y el valor de las consignaciones realizadas y la conciliación con el agente interventor (ver fotografías anexas).

Como el fin de la intervención y toma de posesión no es más que subsanar situaciones críticas de orden jurídico, contable, administrativo mediante información de cualquier índole, así como realizar la práctica de investigaciones administrativas, este agente llega a la conclusión que se puedensubsanar los errores administrativos y contables para levantar la intervención de la asociación urbanización los HEROES y que se continúe con el objetivo principal de los estatutos como es el de dotar de una vivienda digna de interés social a sus asociados, cabe anotar que se deja claro por parte del agente interventor que para poder acceder a los subsidios del estado se tienen que sujetar a las políticas de orden municipal, departamental y nacional y además tener un soporte financiero para iniciar la etapa de construcción de lo contrario se verían en la necesidad de suspender nuevamente la construcción para subsanar problemas de carácter económico, jurídico y posiblemente administrativo" (sic a todo).

Posteriormente, mediante la Resolución Nº 961 del 8 de agosto de 2012, se dispuso por el alcalde municipal la continuación de la toma de bienes, enseres y haberes de los proyectos denominados Urbanización Los Héroes, Conjunto Residencial San Mateo, Asociación Residencial Quintas del Sol y Urbanización Quintas del Paraíso, y a su vez se dispuso la designación de una nueva agente especial de la Alcaldía (fls. 118 y 119 Anexo 1).

Tiempo después de haberse posesionado la nueva agente especial designada, se observa que la misma presentó un informe con destino a la Alcaldía Municipal en el cual le solicitó la firma de un otro sí del contrato a efectos de poder adelantar el objeto del mismo, informando que para su

iniciación hubo demora en la entrega de documentos por parte del agente especial que había sido designado inicialmente, así como en la entrega de la oficina respectiva para adelantar las labores (fls. 149 a 151 Anexo 1).

Luego, el 17 de septiembre de 2013, la agente especial designada presentó ante el alcalde municipal de Sogamoso, el informe final de su gestión en relación con la Urbanización Los Héroes (fls. 222 a 315 y Anexo 2), en el que hizo un reporte de las inconsistencias encontradas durante su intervención y efectuó la siguiente recomendación:

> ***"RECOMENDACIONES:***
>
> *Una vez surtido todo el proceso y habiendo adelantado el análisis respectivo podemos comunicar al señor Alcalde que la* ***URBANIZACIÓN LOS HÉROES ES VIABLE*** *y por ende se debe levantar LA INTERVENCION, no sin antes advertirles que es necesario dar cumplimiento al compromiso adquirido en asamblea, a partir de la recepción del terreno se organicen y no cometan los mismos errores que conllevaron a la intervención por parte de la Alcaldía municipal; y que en todo el proceso debe ser obligatorio el acompañamiento por parte del FONDO DE VIVIENDA DE SOGAMOSO "FONVISOG", o en su defecto la creación de una unidad especial, dependiente de la oficina de Planeación Municipal encargada de vigilar y acompañar a todas las empresas u organizaciones interesadas en construir en el Municipio de Sogamoso.*
>
> *Se informa que la actualización de la inscripción de Cámara de Comercio no fue realizada para el año 2013, teniendo en cuenta que ya se va a surtir el proceso de desintervención se decidió esperar al nombramiento de la nueva junta y realizar un solo pago de actualización, lo anterior con el fin de evitar hacer doble pago, también se solicita una vez se haga la actualización realizar la inscripción de los libros contables ya que la reconstrucción y saneamiento contable se realizó en el software aportado por la agente delegada del alcalde, Igualmente se recomienda a los usuarios el redireccionamiento del Proyecto urbanístico, pero será decisión única y exclusivamente de los socios en Asamblea".*

Atendiendo el informe así presentado por la agente especial, mediante Resolución Nº 1334 del 30 de septiembre de 2013, el alcalde municipal de Sogamoso dispuso levantar la intervención a la Urbanización Los Héroes y adelantar la entrega del terreno a los usuarios a partir del 30 de octubre siguiente, previniendo al representante legal sobre la presentación de los informes financieros y contables a la Oficina de Planeación cada 3 meses (fls. 320 a 322 Anexo 1).

8.2. Límite temporal de los trámites administrativos de toma de posesión de los negocios, bienes y haberes

Quienes acuden como demandantes lo hacen en calidad de asociados y beneficiarios de la Urbanización Los Héroes, que fuera intervenida por el Municipio de Sogamoso en razón de la resolución por la cual se dispuso la

toma de posesión de bienes. Dicha calidad se encuentra acreditada con los documentos obrantes a folios 160 a 213 del Anexo 1 en los que aparece el listado de beneficiarios del proyecto de vivienda.

Ahora, según se advierte de los documentos allegados por el Municipio de Sogamoso, el trámite administrativo surtido frente a la toma de posesión de bienes y haberes de la Urbanización Los Héroes de la cual son beneficiarios los demandantes, tuvo una duración de 2 años, 10 meses y 12 días entre el 25 de noviembre de 2010 (fecha en que se profirió la resolución que ordenó la toma de posesión) y el 17 de septiembre de 2013 (fecha en que se levantó la medida).

En sentir de la parte demandante, dicho lapso excedió el término previsto en la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2555 de 2010 que es de 2 meses, prorrogable por 2 meses más para poner en condiciones de viabilidad y un año prorrogable a 2 para administrar, por lo que cuando el primer agente manifestó que debía terminarse la intervención, el municipio debió acatar ello, pero continuó con la misma y con dicha demora que consideran injustificada se les generaron diversos perjuicios.

Según se infiere de las copias del procedimiento administrativo, la decisión de efectuar la toma de posesión, adoptada mediante la Resolución N° 1610 del 25 de noviembre de 2010, tuvo como base que las asociaciones intervenidas habían incurrido en las causales previstas en los numerales 1, 4, 5, 6 y 7 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968, que al efecto señala:

> *"**Artículo 12°.-** El Superintendente Bancario puede tomar la inmediata posesión de los negocios, bienes y haberes de las personas jurídicas o naturales que se ocupen de las actividades de que trata esta Ley, o disponer su liquidación:*
>
> ***1.** Cuando hayan suspendido el pago de sus obligaciones. **Ver Acuerdo 16 de 1997.***
> *2. Cuando hayan rehusado la exigencia que se les haga en debida forma de someter sus cuentas y sus negocios a la inspección del Superintendente Bancario.*
> *3. Cuando persistan en descuidar o rehusar el cumplimiento de las órdenes debidamente expedidas por el Superintendente Bancario.*
> *4. Cuando persistan en violar alguna norma de sus estatutos o de la ley, en especial la relativa a la obligación de llevar la contabilidad de sus negocios.*
> *5. Cuando persistan en manejar sus negocios de manera no autorizada o insegura.*
> ***6.** Cuando su patrimonio, si se trata de personal natural, o su capital y reservas en las personas jurídicas, sufra grave quebranto que ponga en peligro la oportuna atención de sus obligaciones. **Ver Acuerdo 16 de 1997.***
> *7. Cuando el ejercicio de las actividades de que trata la presente Ley se desarrolle en las circunstancias mencionadas en el artículo anterior. **Ver Decreto Nacional 405 de 1994; Fallo fechado 25 de***

> ***septiembre de 1992. Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente 1749,*** *Ver el art. 1, Decreto Ley 78 de 1987"*

Respecto al término de duración de los procedimientos administrativos de toma de posesión, la Ley 510 de 1999 *"Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades"* en su artículo 21 dispuso:

> ***"ARTICULO 21.*** *El artículo 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:*
>
> *El Superintendente Bancario, previo concepto del Consejo Asesor y con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, podrá tomar inmediata posesión de los bienes, haberes y negocios de una institución vigilada.*
>
> *La toma de posesión tendrá por objeto establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación; si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para que los depositantes, ahorradores e inversionistas puedan obtener el pago total o parcial de sus acreencias.* ***La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Bancaria en un término no mayor de dos (2) meses, prorrogables por un término igual por dicha entidad****.*
>
> *Lo anterior no impedirá que si en el desarrollo del proceso de liquidación se encuentra que es posible colocar la entidad en condiciones de desarrollar su objeto social o realizar actos que permitan a los ahorradores, inversionistas o depositantes obtener mejores condiciones para el pago total o parcial de sus acreencias de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, se adopten, previa decisión en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, las medidas para el efecto. Igualmente, si durante la administración de la entidad se encuentra que no es posible restablecerla para que desarrolle regularmente su objeto social, se podrán adoptar, previa decisión en tal sentido de la Superintendencia Bancaria, las medidas necesarias para su liquidación."*
>
> (Destacado por la Sala)

Igual disposición contiene el artículo 9.1.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010 *"Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del Sector Financiero, Asegurador y del Mercado de Valores y se dictan otras disposiciones"*, el cual señala:

> ***"Artículo 9.1.1.1.1 Toma de posesión y medidas preventivas.*** *De conformidad con el artículo 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 21 de la Ley 510 de 1999, la toma de posesión tendrá por objeto establecer si la entidad vigilada debe ser objeto de liquidación; si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para que los depositantes, ahorradores e inversionistas puedan obtener el pago total o parcial de sus acreencias.* ***La decisión correspondiente deberá adoptarse por la***

Superintendencia Financiera de Colombia en un término no mayor de dos (2) meses contados a partir de la fecha de la toma de posesión, prorrogables por un término igual por dicha entidad, previo concepto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN.

Para el efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras-FOGAFIN durante dicho plazo, mantendrán mecanismos de coordinación e intercambio de información sobre los antecedentes, situación de la entidad, posibles medidas a adoptar y demás acciones necesarias, para lo cual designarán a los funcionarios encargados de las distintas labores derivadas del proceso.

Lo anterior no impedirá que la Superintendencia Financiera de Colombia adopte las medidas previstas en el inciso tercero del artículo 115 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, modificado por el artículo 21 de la Ley 510 de 1999.
(...)"

De la normativa acabada de reseñar se infiere que en efecto en relación con los trámites de toma de posesión de bienes, haberes y negocios, la legislación actual del sistema financiero prevé un término de duración de 2 meses contados a partir de la toma de posesión, para adoptar la decisión correspondiente, los cuales pueden prorrogarse por un lapso de 2 meses más; es decir, un término máximo de 4 meses.

Ahora, debe resaltarse que si bien dichas normas establecen el procedimiento y término a tener en cuenta para adoptar decisiones dentro de los trámites de toma de posesión, tales normas resultan aplicables únicamente a los procedimientos de toma de posesión de entidades financieras y aquellas actividades de competencia de la Superintendencia Financiera.

Para la Sala, el límite temporal establecido en dichos preceptos no puede aplicarse a los trámites de toma de posesión de bienes de actividades de construcción, puesto que a partir de los lineamientos de las Leyes 136 de 1994 y 388 de 1997, lo que se hizo fue radicar en las entidades territoriales, la competencia para reglamentar los usos del suelo y para vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, lo cual conlleva la posibilidad de efectuar la toma de posesión de bienes, haberes y negocios.

No obstante, el legislador no ha regulado hasta ahora las atribuciones, el procedimiento y los límites que los municipios deben respetar para ejercer dicha función en relación con las personas naturales o jurídicas que realizan esas actividades.

Entonces, en criterio de la Sala, la toma de posesión de bienes, haberes y negocios de las sociedades dedicadas a la construcción y enajenación de

vivienda como es el caso de la Urbanización Los Hérores, no tiene establecido un término específico para la adopción de la resolución de administración, liquidación o levantamiento de la medida.

Lo anterior puede deducirse del proveído del 11 de julio de 2017[7] proferido por el Consejo de Estado en el cual determinó que se hacía necesario exhortar al Gobierno Nacional a fin de estudie e impulse un proyecto de ley que establezca, de manera clara, precisa y actualizada, las atribuciones, las competencias territoriales, **los procedimientos, las sanciones y los límites que los distritos y municipios deben aplicar y respetar para ejercer eficazmente su función de control, inspección y vigilancia sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda, y sobre las personas naturales o jurídicas que las realicen,** como se sigue:

> *"**7. Advertencia final: exhortación al Gobierno Nacional***
>
> *Con base en el análisis realizado para el caso concreto, la Sala observa que, de acuerdo con la Constitución Política y el principio de la autonomía de las entidades territoriales, le corresponde a los municipios, por intermedio de los concejos, la competencia para reglamentar los usos del suelo y para vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, dentro de los límites que la ley establezca.*
>
> ***Si bien dicho mandato constitucional fue desarrollado por el Congreso de la República mediante las Leyes 136 de 1994 y 388 de 1997, lo ha sido únicamente en relación con la competencia de los municipios y distritos, inicialmente para señalar que dicha función debían cumplirla directamente los concejos municipales (Ley 136) y luego para precisar que debía ser ejercida por "la instancia" que determinara cada concejo (Ley 388). Pero el legislador no ha regulado hasta ahora (después de la Constitución de 1991), las atribuciones, el procedimiento y, sobre todo, los límites que los municipios deben respetar para ejercer dicha función en relación con las personas naturales o jurídicas que realizan esas actividades***.
>
> *Aclara la Sala que lo anterior no implica que los municipios y distritos carezcan de dicha competencia, o que la tengan pero no la puedan ejercer, pues para ello deben acudir a lo dispuesto en la Ley 66 de 1968 y a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que la han modificado y reglamentado, los cuales contienen un conjunto de atribuciones, herramientas y procedimientos que los municipios y distritos pueden y deben utilizar para estos fines.*
>
> *Sin embargo, tampoco se puede soslayar que existe un conjunto de factores que pueden dificultar, en la práctica, el ejercicio de esta función por parte de los municipios, especialmente de aquellos más pequeños y con menores recursos, sobre todo cuando resulte necesario adoptar medidas que impliquen un alto grado de tecnicismo y de intervención estatal en la actividad económica privada, como la toma de posesión y la liquidación forzosa*

[7] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, auto del 11 de julio de 2017, Rad. N° 11001-03-06-000-2017-00049-00(C), C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas.

administrativa. Entre dichos factores, la Sala destaca: (i) el hecho de que la extinta Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Sociedades eran autoridades del orden nacional, mientras que los municipios son entidades territoriales, por lo cual su competencia está limitada, necesariamente, al ámbito espacial que los conforman[8]; (ii) la circunstancia de que las citadas superintendencias se crearon con la función primordial de ejercer (por delegación) la inspección, vigilancia y control asignados constitucionalmente al Presidente de la República sobre determinados sectores económicos o agentes, por lo cual fueron provistas, desde su nacimiento, con la normatividad, los procedimientos, la estructura y los recursos técnicos, humanos y administrativos para ejercer adecuadamente tal función, de los cuales carecen, sin embargo, la mayor parte de los municipios, y (iii) finalmente, la innegable realidad de que la mayoría de los municipios colombianos no han alcanzado todavía un grado suficiente de desarrollo institucional, económico, administrativo y jurídico que les permita controlar, investigar y sancionar eficazmente compañías privadas que, en ocasiones, son más grandes, organizadas y fuertes económicamente que las mismas entidades territoriales en las cuales operan.

Por lo anterior, la Sala considera oportuno exhortar al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que estudie e impulse un proyecto de ley que establezca, de manera clara, precisa y actualizada, las atribuciones, las competencias territoriales, los procedimientos, las sanciones y los límites que los distritos y municipios deben aplicar y respetar para ejercer eficazmente su función de control, inspección y vigilancia sobre las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda, y sobre las personas naturales o jurídicas que las realicen."

Como se observa en el pronunciamiento acabado de citar, el Consejo de Estado hace énfasis en que el hecho de que no estén regulados los procedimientos y los límites, no implica que los municipios y distritos carezcan de dicha competencia de inspección y vigilancia que por cierto incluye la potestad de tomar posesión de bienes y haberes, o que la tengan pero no la puedan ejercer, pues para ello deben acudir a lo dispuesto en la Ley 66 de 1968 y a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que la han modificado y reglamentado.

Empero, debe resaltarse que si bien la Ley 66 de 1968 hizo referencia a la potestad de la autoridad para ejercer la toma de posesión de bienes, de igual forma, en dicha normativa únicamente se aludió a las causales que dan lugar a ello, pero no se especificó el procedimiento ni los límites temporales del mismo, de lo cual se colige que en lo que atañe al asunto de debate, el término de los 4 meses previsto en el Decreto 2555 de 2010 no puede aplicarse por ser norma especial del sistema financiero, expedida con posterioridad a que el gobierno radicara dicha facultad en cabeza de las entidades territoriales.

---

[8] A este respecto, téngase en cuenta, por ejemplo, que una compañía constructora puede tener su sede principal en un municipio, pero ejercer sus actividades económicas en otro u otros municipios simultáneamente.

En igual sentido, debe señalarse que el hecho de que la norma especial aplicable a la actividad de la construcción y enajenación de vivienda no haya previsto hasta ahora un procedimiento ni un término específico para que las entidades territoriales hagan uso de las competencias así asignadas, no significa que los procedimientos puedan adelantarse de forma indefinida y pasando por encima de los derechos de las personas que de tales actividades se beneficien.

Lo anterior, como quiera que en aquellos eventos en que la administración culmine un procedimiento de forma tardía y con ello cause perjuicios a los interesados, puede llegar a configurarse una falla del servicio, a menos que la dilación pueda considerarse razonable en atención a factores como la complejidad del procedimiento o su extraordinaria complicación, cuando esta no rebasa los estándares exigibles para poner fin a los mismos, o por eximentes como fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima (una conducta del interesado que obstruya el procedimiento) o de un tercero.

Al efecto el Consejo de Estado en sentencia del 16 de abril de 2007[9], proferida dentro de una acción de grupo de contornos similares a la que ocupa la atención de la Sala, señaló lo siguiente:

> *"**La jurisprudencia de la Corporación no ha sido ajena a este tipo de responsabilidad y bajo un criterio jurídico coincidente ha reconocido el derecho a la indemnización por fallas en el servicio, en aquellos eventos en que a pesar de que la Administración no ha cesado de actuar, pero ha finalizado en forma tardía el asunto administrativo sometido a su consideración, resulta responsable de los daños que con su retardo haya podido ocasionar al interesado, porque en estos casos los perjuicios son consecuencia del incumplimiento del deber de resolver en un plazo oportuno o razonable**.*
>
> *En efecto, así lo ha manifestado cuando confirmó la decisión de indemnizar los perjuicios causados por el Municipio de Bogotá al no conceder en tiempo una licencia de construcción de un edificio:*
>
> > *"Para la Sala es evidente que la omisión u abstención de la Administración en expedir una licencia, es una causa eficiente del perjuicio consistente en que no pudieron los demandantes explotar el lote de terreno mediante un edificio, porque sin licencia no podía edificar".[10]*
>
> *Y sobre esta misma materia reiteró categóricamente en otra oportunidad:*
>
> > *"...Parece que los funcionarios que tuvieron que ver con este asunto tenían la consigna de no dejar construir el edificio de la sociedad actora. Trabas, dilaciones, actos administrativos, conceptos jurídicos encontrados, interpretaciones acomodaticias, revocatorias, comisiones y nuevos decretos generales y*

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de abril de 2007, Rad. N° 25000-23-25-000-2002-00025-02(AG), C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio.
[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 24 de junio de 1965, C.P. Alejandro Domínguez Molina.

particulares para el caso, se conjugaron para no dejar hacer o para obligar a hacer lo no querido por la sociedad mientras en los predios aledaños sometidos a idéntica reglamentación, se levantaron y continúan levantándose edificios de 8, 11 y más pisos, con la autorización de los mismos organismos y funcionarios. Aquí lo que podía decirse con cierto margen de discrecionalidad se tornó en arbitrario y con tintes de desviación de poder.

"(...) se puso en evidencia que el procedimiento que cumplió la administración a iniciativa de la parte actora, fue a todas luces irregular y perjudicial. Esta pretendió con sus gestiones obtener una licencia que le permitiera construir una edificación en terrenos de su propiedad en la Urbanización "Los Rosales" de ésta ciudad, previo el cambio de los niveles de conservación que presentaba y que no permitían el desarrollo del proyecto arquitectónico que presentó en abril de 1985, y fue sometida a un tratamiento indebido y dilatorio que hasta la fecha le ha impedido cumplir su cometido con graves perjuicios para su patrimonio.

"El derrotero que se dejó explicado atrás acredita no sólo la existencia de la actuación administrativa en sus distintas etapas, sin que muestra la conducta perjudicial que lesionó los derechos de la Sociedad Durán Muñoz y Cía. Ltda."[11]

De acuerdo con lo expuesto, la responsabilidad con ocasión del retardo de la Administración se ha fundamentado en la falla del servicio (o culpa en la actuación administrativa), producto del incumplimiento del deber de resolver en tiempo y expresamente el procedimiento, privando así a los interesados de la obtención de un resultado favorable, beneficio o ventaja esperada.[12] *Nótese*

---

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 17 de agosto de 1995, Exp. 7095, C.P. Carlos Betancur Jaramillo. De igual forma, se ha aplicado a la falla del servicio médico derivada del retardo en la prestación del servicio, ver Sentencia de 26 de marzo de 1992, exp. 6255, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta, cuando señaló que pese a que era una obligación de medio a cargo del prestador del servicio, no la cumplió, entre otras razones porque se dejó por mucho tiempo al enfermo sin atención médica alguna y se procedió a operar al paciente sin la asistencia de un neumólogo y agregó que la obligación del médico, sin ser de resultado, se cumple proporcionando al paciente cuidados concienzudos, atentos, y conforme a los datos adquiridos de la ciencia. Y también se recurrió a esta modalidad de falla del servicio, ver Sentencia de 30 de mayo de 1985, Sección Tercera, C.P. Julio Cesar Uribe Acosta, cuando encontró responsable una universidad pública por los perjuicios causados por las omisiones y retardos que concluyeron con el aplazamiento o negativa de otorgarle el grado o título profesional a un estudiante de derecho.

[12] MEDINA ALCOZ, Luis, Ob. cit. págs. 317 a 319. "Puede haber daños imputables a la morosidad administrativa cuando una tempestiva finalización del procedimiento habría podido deparar un resultado favorable al interesado. (...) supuestos en los que el momento en que finaliza el procedimiento cobra una importancia determinante porque la resolución puede ser favorable si se dicta en una determinada fecha, pero necesariamente denegatoria o menos beneficiosa si se adopta en otra posterior (...) En estos casos el incumplimiento del deber ha podido mutilar la oportunidad de obtener la ventaja apetecida o impedir que el solicitante desarrolle una actividad lucrativa (...) Son daños que causa el retraso y que se imputan a la Administración por el dato del incumplimiento del deber de resolver en plazo. (...) Si tales medidas se llevan a cabo en fecha posteriores a aquella en que debió adoptarse la resolución final, los efectos perjudiciales que se produzcan son imputables a la Administración porque ella lo ha propiciado al prolongar más allá de lo debido la situación de incertidumbre del administrado respecto del definitivo desenlace del procedimiento (...). Dicho de otra forma, la superación del término legal o reglamentario del procedimiento, cuando no deriva de un silencio positivo, convierte en ilícito el estado de inseguridad que sufre el interesado que decide esperar la resolución tardía; y ese estado, que puede influir negativamente en las decisiones del particular cuando el resultado del procedimiento es finalmente contrario a sus intereses, puede justificar la responsabilidad patrimonial de la Administración porque deriva de su inactividad formal. "

que, en estos eventos, no se trata de la ilegalidad o validez del acto administrativo -excepto, claro está, las hipótesis en que el desconocimiento del término determine una incompetencia funcional de la autoridad que lo expide por el factor temporal-, sino que la responsabilidad del Estado estriba en que la morosidad administrativa es la causa eficiente de daños.

Conducta retardataria que no es imputable a la Administración cuando la dilación puede ser considerada como razonable en atención a factores como la complejidad del procedimiento o su extraordinaria complicación, cuando esta no rebasa los estándares exigibles para poner fin a los mismos, o por eximentes como fuerza mayor, la culpa exclusiva de la víctima (una conducta del interesado que obstruya el procedimiento) o de un tercero.

Por lo tanto, los elementos que perfilan la responsabilidad de la Administración por falla administrativa derivada del retardo y de cuya concurrencia surge el deber de reparar los daños que se ocasionen, se pueden resumir en los siguientes: i) la existencia para la Administración de un deber jurídico de actuar, es decir, la obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de ejercitar sus competencias y atribuciones en un plazo determinado por la propia ley o el reglamento, o en un tiempo razonable y determinable cuando se satisface el supuesto de hecho de las normas que regulan la actividad del órgano, acción con la cual se habrían evitado los perjuicios[13]; ii) el incumplimiento de esa obligación, es decir, la expedición tardía de un acto administrativo que finalice la actuación, por la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso. La demora debe ser injustificada, pues el solo transcurso del tiempo o incumplimiento de los plazos procesales para resolver no genera automáticamente un derecho a la indemnización; iii) un daño antijurídico, esto es la lesión real y evaluable económicamente de un derecho o de un bien jurídico protegido al interesado o a un grupo de ellos, que no están en el deber jurídico de soportar; y iv) la relación causal entre la demora (funcionamiento anormal del servicio) y el daño[14].

En síntesis, para resolver si en un caso concreto hay lugar a la responsabilidad del Estado por fallas del servicio de la administración derivadas del retardo en adoptar decisiones, debe decidirse si ese retardo estuvo o no justificado, conclusión a la cual se llegará luego de señalar la complejidad del asunto, el comportamiento del recurrente, la forma como haya sido llevado el caso, el volumen de trabajo que tenga el despacho de conocimiento y los estándares de funcionamiento, que no están referidos a los términos que se señalan en la ley, sino al promedio de duración de los procesos del tipo por el que se demanda la mora, ya que este es un asunto que hay que tratar no desde un Estado ideal sino desde la propia realidad de una administración.[15]"

(Destacado por la Sala)

---

[13] Consejo de Estado, Sentencia de 23 de mayo de 1994, Exp: 7616.
[14] Sentencia de 26 de septiembre de 2002, Exp: 14.122.
[15] "Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías y de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe todo cuanto esté a su alcance". Sentencia del 15 de febrero de 1996, exp: 9940.

Así las cosas, se tiene que de causarse perjuicios a los administrados con la demora de la administración en la adopción de sus decisiones, esta debe responder por la indemnización de los mismos, salvo que se demuestre que el retardo estuvo justificado.

8.3. De la falla en el servicio en el caso concreto

En el sub exámine, el perjuicio que los demandantes aducen haber sufrido consiste en el pago de cánones de arrendamiento por un lapso de 16 meses que la administración municipal demoró para adoptar la decisión, puesto que en sentir de ellos, de no haberse adoptado la medida, habrían podido recibir su vivienda y disfrutar de ella sin haber tenido que efectuar pago alguno por concepto de arrendamiento.

Tales perjuicios fueron tasados por los demandantes en la suma de $4.800.000 que corresponden al pago de cánones de arrendamiento efectuados por cada uno de ellos hasta la fecha de presentación de la demanda, pagos de los cuales no se anexó prueba al libelo.

Ahora, como se anotó en precedencia, la reclamación de perjuicios se basa en que en sentir de los demandantes, la administración municipal de Sogamoso rebasó el límite temporal con el que contaba para adoptar la decisión respectiva dentro del trámite de toma de posesión impuesta a la Urbanización Los Héroes sin encontrar justificación alguna para ello atendiendo a que el informe rendido por el primer agente especial recomendada levantar la medida y la administración hizo caso omiso a dicha recomendación. Es decir, el título de imputación a aplicar en caso de demostrarse la demora injustificada sería el de falla en el servicio.

Vistos los documentos contentivos del trámite surtido por la administración municipal de Sogamoso respecto de la toma de posesión impuesta a la Urbanización Los Héroes, encuentra la Sala que si bien, la medida fue levantada al cabo de 2 años, 10 meses y 12 días de haberse iniciado, ello no implica per se una demora injustificada y por tanto, una falla del servicio del municipio.

Lo anterior por cuanto para la Sala, tal como lo señaló el *a quo,* el Municipio de Sogamoso cumplió con las actividades previas tendientes a establecer la viabilidad de continuar con la liquidación forzosa administrativa y por tanto, la demora en la adopción de la decisión no puede endilgarse a un capricho o negligencia de la administración.

Es cierto como lo señalan los demandantes que el informe presentado el 22 de noviembre de 2011 por el primer agente especial designado, señor Jhon Jairo Barrera, concluyó que podía levantarse la medida de toma de posesión de la Urbanización Los Héroes por cuanto en su sentir, los errores administrativos y contables podrían subsanarse (fls. 17 a 36 Anexo 1).

No obstante, dicho informe no se acompañó de los suficientes soportes documentales que acreditaran que los defectos advertidos al momento de ordenarse la toma de posesión, ya se encontraban subsanados o existía una forma de subsanarlos.

Por tanto, para la Sala, el procedimiento adoptado por la administración municipal al designar una nueva agente especial denota su intención de ahondar en el estudio del asunto y definir el paso a seguir, lo cual puede corroborarse con la declaración rendida ante el *a quo* por la señora Nora Ofelia Baracaldo Ramírez, quien fuera designada como nueva agente especial de la Alcaldía Municipal.

En su versión (minutos 1:00:20 al 1:36:25 del Cd que obra a folio295), la señora en mención señaló que el informe presentado por el primer agente especial no resultaba suficiente para definir la situación de la urbanización intervenida, pues su gestión se limitó única y exclusivamente a recoger los recibos que cada uno de los beneficiarios tenía sobre los pagos hechos y a efectuar el loteo del terreno, pero el proceso de intervención no se podía reducir a ello pues se requería una contabilidad real y notable teniendo en cuenta que los motivos que llevaron a la toma de posesión versaban sobre problemas contables.

Ahora, al comparar el informe de gestión rendido por el agente Jhon Jairo Barrera con el rendido por la nueva agente especial Nora Ofelia Baracaldo, deduce la Sala que el primer informe adolece de material probatorio y análisis económico por cuanto tan solo en una página, el agente se limitó a explicar que producto de su gestión se adelantaron 7 reuniones con los asociados y que transcurrido casi un año de la intervención se llegó a un acuerdo con los acreedores respecto del pago y la entrega equitativa de los lotes de acuerdo al monto de los aportes (fl. 23 Anexo 1).

Por el contrario, el informe final rendido por la segunda agente especial sí permite evidenciar claramente el estudio efectuado por esta en relación con la Urbanización Los Héroes y no solo explica los pasos adelantados desde el momento en que se le designó como agente, sino que además relaciona uno a uno los defectos encontrados en la contabilidad de la urbanización, anexando los movimientos de ingresos y egresos de la urbanización, así

como los movimientos de bancos, movimientos de caja y el balance general, y de su análisis concluyó:

> *"**Análisis de la Información:** En conclusión el problema radico en el desorden documental que se presentó desde un inicio lo que no permitió un adecuado control sobre el flujo de dinero, así mismo la falta de instrucción de las personas ordenadoras y tesoreras que no tenían conocimiento e hicieron caso omiso a las recomendaciones dadas por la contadora en cuanto al manejo de documentos, de retenciones y pagos efectuados, se realizaron bastantes gastos que no tenían relación directa con el objeto para lo cual fue creada la urbanización, como llamadas telefónicas, refrigerios, onces, aromáticas y gastos de representación entre otros, los cuales conllevaron a disminuir las entradas directas de la urbanización, aunque se aclara que los mismos eran necesarios hacerlos per no es ese monto tan alto"*

En el informe así rendido, además se señalaron cuáles fueron las limitaciones que impidieron hacer más rápido el proceso, indicando que hubo desconfianza de los socios del proyecto, así como que fue necesario acudir a dependencias como la DIAN, bancos, Cámara de Comercio y otros para poder obtener documentación.

Igualmente, como hallazgos, se señaló por la agente:

- Desorden contable
- Una caja muy alta al cierre del ejercicio a 31 de diciembre del 2013, por un valor de $55.990.259 que no se encuentra debidamente soportada
- Posible falsedad de una consignación
- Retenciones en la fuente no practicada ni pagadas a la DIAN
- No entrega al municipio de las cesiones tipo A u obligatorias descritas en la Resolución Nº 14 del 26 de junio de 2009 expedida por la Curaduría urbana número uno de la ciudad.

Finalmente, se indicaron las soluciones planteadas en la Asamblea del 3 de septiembre de 2013 para la viabilidad de la urbanización, así:

> *"En desarrollo de la misma y como resultado luego de la intervención de la doctora **NORA OFELIA BARACALDO RAMIREZ,** el ingeniero **LUIS MIGUEL FLÓREZ** y el curador urbano No. Uno arquitecto **RAUL GALVIS** mediante las cuales se presentaron las siguientes propuestas con el fin de lograr la entrega del lote a la urbanización:*
>
> *1. Entrega del lote a los asociados de la urbanización Los Héroes, con el compromiso de una vez se surta este proceso se haga la cesión tipo A al Municipio de Sogamoso de acuerdo con la propuesta presentada por el Ingeniero Luis Miguel Flórez, consistente en la entrega de los antejardines como zonas verdes, se debe modificar la escritura para que quede contemplado dicho cambio.*

2. *Entrega del lote a los asociados de la urbanización Los Héroes, posteriormente la junta directiva realizara la respectiva cesión tipo A al Municipio de Sogamoso de acuerdo a lo acordado por ellos en junta directiva.*

Una vez presentadas las dos propuestas, la asamblea toma la decisión de aceptar la primera propuesta con un total de 19 votos de 26 usuarios presentes."

Visto lo anterior, comparte la Sala lo señalado por el juez de primera instancia en cuanto a que el término de 4 meses pretendido por los demandantes como límite para adelantar la toma de posesión resultaba insuficiente para solucionar el hallazgo contable.

Valga resaltar que de acuerdo con la declaración rendida por el señor Jhon Jairo Barrera quien fuera designado como primer agente especial (minutos 1:58 al 55:55 del cd obrante a folio 295), en la demora del trámite también incidió el actuar de los beneficiarios del proyecto, puesto que según él, al momento de intervenir la urbanización, se denotó una deuda de alrededor de $75.000.000, monto que no era viable pagar en un término corto por cuanto los asociados no contaban con dicho dinero y en las cuentas de la urbanización no había más de $1.000.000.

En tal sentido, el agente señaló que por tanto se hizo necesario acordar un plazo con los acreedores para entre tanto reunir las cuotas de los beneficiarios y con ello proceder al pago de lo debido, pues los mismos beneficiarios le habían solicitado acordar un plazo para tal efecto.

Adicionalmente a ello y según se desprende de las versiones de ambos agentes especiales, algo que incidió en la duración de dicho trámite también fue el cambio de administración municipal a principios de 2012, así como el cierre de vigencias fiscales que impedía que los contratos de prestación de servicios de los agentes continuaran ejecutándose hasta tanto no se efectuaran las reservas presupuestales correspondientes.

Además de lo anterior, si bien es cierto que el trámite de la toma de posesión se extendió por algo más de 2 años y que dicha demora es la que los demandantes endilgan como causante de perjuicios económicos como el pago de cánones de arrendamiento en otros lugares, debe resaltarse que de acuerdo con la versión rendida por la agente especial Nora Ofelia Baracaldo, aún a la fecha de la audiencia de pruebas en primera instancia; esto es, al 30 de julio de 2015, no se había terminado la construcción de las viviendas por cuanto luego de levantarse la toma de posesión, los beneficiarios del proyecto no llegaron a acuerdo alguno.

Lo anterior denota que la demora en la entrega de las viviendas y el disfrute de las mismas por parte de los demandantes no se debe exclusivamente al trámite de la toma de posesión, sino además, a la falta de acuerdo de los beneficiarios y desinterés de algunos aún casi dos años después de haberse levantado la medida.

Así las cosas, la Sala no observa que la demora en la adopción de la decisión de levantamiento de la medida haya sido injustificada y que sea ella la causante de los posibles perjuicios alegados por los demandantes, por cuanto no existe prueba en el plenario de la omisión, negligencia o descuido de la administración municipal de Sogamoso.

Contrario sensu, los documentos aportados permiten deducir el interés del municipio en adelantar un estudio serio, completo y detallado sobre la situación, adoptando las medidas necesarias para darle solución a la misma, sin que dicho trámite estuviera condicionado a un término exacto de duración.

En este orden de ideas, para la Sala no existen elementos probatorios que permitan deducir que la administración municipal de Sogamoso falló en el servicio causando perjuicios susceptibles de indemnización a los demandantes, razón por la cual se confirmará la sentencia de primera instancia.

9. CONCLUSIONES

La Sala no encuentra motivos para revocar la sentencia de primera instancia y en tal sentido, acceder a las pretensiones de la demanda, puesto que en primer lugar, de la legislación aplicable al asunto, no se denota la existencia de un término límite para que la administración municipal de Sogamoso pudiera adelantar el trámite de toma de posesión de bienes, negocios y haberes de la Urbanización Los Héroes.

De otro lado, si bien del material probatorio se evidencia que el trámite surtido por la administración municipal de Sogamoso respecto de la toma de posesión impuesta a la Urbanización Los Héroes, duró alrededor de 2 años, 10 meses y 12 días de haberse iniciado, ello no implica per se una demora injustificada y por tanto, una falla del servicio del municipio.

De igual forma, a pesar de que el informe rendido por el primer agente especial en noviembre de 2011 recomendó el levantamiento de la medida de toma de posesión, dicho informe no se acompañó de los suficientes soportes documentales que acreditaran que los defectos advertidos al momento de

ordenarse la toma de posesión, ya se encontraban subsanados o existía una forma de subsanarlos.

Tal afirmación se desprende no solo de la lectura del mismo, sino además de la declaración rendida por la segunda agente especial, quien señaló que el informe presentado por el primer agente especial no resultaba suficiente para definir la situación de la urbanización intervenida, pues su gestión se limitó única y exclusivamente a recoger los recibos que cada uno de los beneficiarios tenía sobre los pagos hechos y a efectuar el loteo del terreno, pero el proceso de intervención no se podía reducir a ello pues se requería una contabilidad real y notable teniendo en cuenta que los motivos que llevaron a la toma de posesión versaban sobre problemas contables.

La Sala encontró que a diferencia del informe rendido por el primer agente especial, el informe rendido por la segunda agente especial sí permite evidenciar claramente el estudio efectuado por esta en relación con la Urbanización Los Héroes y no solo explica los pasos adelantados desde el momento en que se le designó como agente, sino que además relaciona uno a uno los defectos encontrados en la contabilidad de la urbanización, señala cuáles fueron las limitaciones que impidieron hacer más rápido el proceso, e indica que hubo desconfianza de los socios del proyecto, así como que fue necesario acudir a dependencias como la DIAN, bancos, Cámara de Comercio y otros para poder obtener documentación y finalmente anexa los soportes contables de su análisis.

De otro lado, según la declaración del primer agente especial, en la demora del trámite también incidió el actuar de los beneficiarios del proyecto, puesto que al momento de intervenir la urbanización, se denotó una deuda de alrededor de $75.000.000, monto que no era viable pagar en un término corto por cuanto los asociados no contaban con dicho dinero y en las cuentas de la urbanización no había más de $1.000.000, por lo que fue necesario acordar un plazo con los acreedores para entre tanto reunir las cuotas de los beneficiarios.

Igualmente, se colige que algo que incidió en la duración de dicho trámite también fue el cambio de administración municipal a principios de 2012, así como el cierre de vigencias fiscales que impedía que los contratos de prestación de servicios de los agentes continuaran ejecutándose hasta tanto no se efectuaran las reservas presupuestales correspondientes, le necesidad de contar con apoyo contable para lo cual se gestionó un convenio con estudiantes de contaduría de la UPTC y la revisión de documentos.

En igual sentido, según se colige de la declaración de la segunda agente especial, a pesar del levantamiento de la medida, al 30 de julio de 2015

(fecha en que se recepcionó su declaración) no se había terminado la construcción de las viviendas por cuanto luego de levantarse la toma de posesión, los beneficiarios del proyecto no llegaron a acuerdo alguno.

Para la Sala, ello denota que la demora en la entrega de las viviendas y el disfrute de las mismas por parte de los demandantes no se debe exclusivamente al trámite de la toma de posesión, sino además, a la falta de acuerdo de los beneficiarios y desinterés de algunos aún casi dos años después de haberse levantado la medida.

Lo anterior permite deducir que la demora en la adopción de la decisión de levantamiento de la medida no fue injustificada y no existe prueba en el plenario de la omisión, negligencia o descuido de la administración municipal de Sogamoso, sino que por el contrario, los documentos aportados permiten concluir el interés del municipio en adelantar un estudio serio, completo y detallado sobre la situación, adoptando las medidas necesarias para darle solución a la misma, sin que dicho trámite estuviera condicionado a un término exacto de duración.

10. COSTAS

En cuanto a las **costas en primera instancia,** objeto de apelación, observa la Sala que contrario a lo manifestado por la parte demandante, sí resulta pertinente la condena efectuada en la sentencia recurrida, por cuanto los demandantes resultaron vencidos en el proceso y en el expediente aparece que se causaron, de conformidad con lo previsto en el ordinal 8° del artículo 365 del C.G.P.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la parte demandada ejerció actuaciones en la primera instancia, razón suficiente para confirmar la condena en este aspecto.

Ahora, en cuanto a las **costas en segunda instancia**, es preciso decir que no hay lugar a esta, dado que en el presente asunto no se configura ninguna de las reglas fijadas en el artículo 365 del C.G.P, y a pesar de que el recurso de apelación propuesto por la demandante se resolvió desfavorablemente, lo cierto es que la parte demandada no presentó alegatos de conclusión en segunda instancia, por lo que no se encuentra demostrado que haya incurrido en gastos adicionales.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Nº 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia del 29 de julio de 2016 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Sogamoso, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, por Secretaría envíese el expediente al despacho de origen, dejando las constancias que sean del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notificó por estado
No. 83 de hoy 25 MAY 2018
EL SECRETARIO