



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE YOPAL – CASANARE - SISTEMA ORAL

Yopal, ocho (08) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: **NULIDAD SIMPLE**
Radicación: **850013333003-2024-00095-00**
Demandante: **OROMAIRO AVELLA BALLESTEROS**
Demandado: **MUNICIPIO DE YOPAL Y EL INSTITUTO DE VIVIENDA, GESTIÓN URBANA Y RURAL DE YOPAL - INDEV**
Actuación: **SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA**

Como quiera que se encuentra agotado el trámite procesal correspondiente y no habiéndose encontrado causal de nulidad o invalidez dentro de la presente acción, procede el Despacho a decidir, en primera instancia, el asunto de la referencia.

1. ANTECEDENTES

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA: En ejercicio del medio de control de nulidad, la parte actora, solicita se declare:

1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, expedida por el alcalde de Yopal y, (Sic) “POR MEDIO DEL CUAL SE LOCALIZAN E IDENTIFICAN LOS DOS MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE (2.589) BENEFICIARIOS, EN LA MODALIDAD DE LOTES CON SERVICIOS EN EL PROYECTO DE VIVIENDA (ALAMEDA MARTHA MOJICA” A LOS HOGARES HABILITADOS Y CALIFICADOS EN EL MARCO DE LA CONVOCATORIA PÚBLICA DE VIVIENDA, RESOLUCIÓN 093 DE 2023 DANDO CUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA ACUERDO 026”.

2. Como consecuencia de la anterior declaración, dejar sin efectos jurídicos las actuaciones que se deriven de la Resolución No. 1132 de 2023, como licencias, permisos, autorizaciones o entrega de lotes a presuntos beneficiarios del proyecto de vivienda denominado “Alameda Martha Mojica”.

1.2. HECHOS DE LA DEMANDA: El demandante fundamenta sus pretensiones en los siguientes hechos:

- Señaló que el Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Yopal –INDEV–, anteriormente denominado IDURY, es un establecimiento público del orden municipal, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, al cual, de conformidad con el Decreto 135 de 2001, el Decreto 010 de 2015 y los Acuerdos Municipales 033 de 2019 y 026 de 2021, le fueron atribuidas, entre otras, las funciones relacionadas con la estructuración, gestión y ejecución de la política municipal de vivienda de interés social y prioritario, así como la asignación de los respectivos subsidios de vivienda.
- Indicó que, en ejercicio de tales competencias, el INDEV expidió la Resolución No. 093 del 6 de marzo de 2023, mediante la cual abrió una convocatoria pública para la postulación a subsidios de vivienda bajo la modalidad de “lotes con servicios”. No obstante, afirmó que para el momento de apertura de la convocatoria el Instituto no

contaba con disponibilidad inmediata de predios urbanizados que permitieran materializar el programa habitacional.

- Expuso que durante el año 2023 se efectuaron diversas modificaciones al cronograma inicialmente establecido para la convocatoria y que, posteriormente, mediante Resolución No. 850 del 29 de diciembre de 2023, el INDEV amplió hasta el 31 de diciembre de 2024 el término previsto para la asignación de los subsidios, debido, entre otras circunstancias, a la falta de disponibilidad de los predios y a la existencia de trámites pendientes para su desarrollo.
- Manifestó que, paralelamente, el Municipio de Yopal adelantó actuaciones relacionadas con los predios denominados “Los Manantiales” y “El Copey”, respecto de los cuales el alcalde municipal adoptó el Plan Parcial “Alameda Martha Mojica”, mediante Decreto 213 del 7 de julio de 2023. Según el demandante, dichos inmuebles correspondían a bienes fiscales de propiedad del Municipio de Yopal y, pese a que el alcalde presentó ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo encaminados a obtener autorización para su transferencia gratuita al INDEV, dicha corporación no impartió la autorización requerida. En consecuencia, sostuvo que los predios no fueron transferidos al Instituto y permanecieron bajo la titularidad del municipio.
- Afirmó, igualmente, que el desarrollo del proyecto presentaba dificultades de carácter técnico, ambiental y relacionadas con la prestación de servicios públicos. En particular, sostuvo que el Plan Parcial fue formulado sin que existiera un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para la respectiva zona de expansión; que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal –EAAAY– había advertido sobre la insuficiente capacidad de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales –PTAR– para atender las aguas provenientes del sector; y que la Aeronáutica Civil –Aerocivil– había emitido concepto desfavorable respecto de la ubicación de la PTAR proyectada, por las posibles interferencias e impactos sobre los sistemas de aeronavegación VOR-DME del aeropuerto El Alcaraván.
- Agregó que la empresa ENERCA había solicitado la suspensión de las obras relacionadas con la instalación del servicio de gas domiciliario, debido a la ausencia de permisos y a la existencia de deficiencias técnicas.
- De otra parte, señaló que el 20 de diciembre de 2023 la Curaduría Urbana No. 2 de Yopal otorgó licencia de urbanismo respecto del proyecto, pero que esta fue expedida a nombre del Municipio de Yopal y no del INDEV. Pese a ello, sostuvo que el Instituto asumió el pago de más de \$243.000.000 por concepto de expensas ante la Curaduría Urbana, en el marco del Convenio Interadministrativo No. 100.84.2291 de 2023, aun cuando, según su dicho, no ostentaba la propiedad de los predios ni la titularidad de la licencia urbanística.
- Asimismo, cuestionó que la entonces gerente del INDEV hubiera realizado un sorteo de lotes entre los días 4 y 5 de noviembre de 2023, pues, a juicio del demandante, dicho procedimiento se adelantó antes de que culminara la etapa de calificación y habilitación de los postulantes y sin que para ese momento se contara con la licencia urbanística correspondiente.
- Finalmente, refirió que, el 30 de diciembre de 2023, último día del período constitucional de gobierno municipal, el alcalde de Yopal expidió la Resolución No. 1132, mediante la cual dispuso “localizar e identificar” a 2.589 beneficiarios dentro del proyecto habitacional “Alameda Martha Mojica”.
- Sostuvo que, mediante la expedición de dicho acto administrativo, el alcalde municipal habría ejercido directamente funciones que, de acuerdo con el marco normativo municipal, correspondían al INDEV, particularmente aquellas relacionadas con la asignación de subsidios y la definición de los beneficiarios de los programas de vivienda. En tal sentido, alegó que la autoridad municipal se habría abrogado competencias atribuidas al Instituto, sin que existiera habilitación jurídica para ello.

- Finalmente, afirmó que la resolución demandada generó en los beneficiarios una expectativa cierta de acceso a una vivienda digna respecto de unos predios que, para ese momento, presentaban, según lo expuesto en la demanda, dificultades relacionadas con la disponibilidad de servicios públicos, infraestructura y condiciones técnicas para su desarrollo, situación que incluso habría propiciado la ocupación de hecho de los terrenos.

1.3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS: Se invocan como tales:

El demandante señaló como normas vulneradas disposiciones de rango constitucional, legal y reglamentario municipal y estructuró el concepto de violación en los siguientes términos:

1. Normas de rango constitucional: Invocó los artículos 2, 6, 51 y 315, numeral 1°, de la Constitución Política, relacionados, respectivamente, con los fines esenciales del Estado, la responsabilidad de los servidores públicos, el derecho a una vivienda digna y las atribuciones del alcalde municipal.

2. Normas de rango legal: Como disposiciones legales presuntamente infringidas citó el artículo 96 de la Ley 388 de 1997 y los artículos 2, 5 y 29, parágrafo 2°, de la Ley 2079 de 2021, relativos a los instrumentos y mecanismos para la promoción de vivienda de interés social y prioritario, así como a los objetivos y principios de la política de vivienda y hábitat.

3. Normas de carácter municipal: Como normas de carácter reglamentario invocó el artículo 1° del Acuerdo Municipal 033 de 2019, los artículos 30, 33 y 39 del Acuerdo Municipal 026 de 2021, mediante el cual se adoptó la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Yopal – PPVHY–, así como el Decreto 010 de 2015, expedido por el alcalde municipal.

4. Concepto de violación: El demandante sostuvo que la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023 se encuentra viciada de nulidad por cuanto, en su criterio, vulneró el derecho a la vivienda digna, desconoció las competencias atribuidas al INDEV y fue expedida con irregularidades en el procedimiento, falta de competencia, desviación de poder y falsa motivación.

4.1. Vulneración del derecho a la vivienda digna: En primer lugar, manifestó que el acto acusado vulneró el artículo 51 de la Constitución Política, así como las disposiciones de la Ley 2079 de 2021 y del Acuerdo Municipal 026 de 2021, al generar una expectativa de acceso a una solución habitacional respecto de predios que, según afirmó, no reunían las condiciones técnicas y materiales necesarias para su urbanización y habitabilidad.

Explicó que la resolución identificó y calificó a 2.589 hogares como beneficiarios del programa de “lotes con servicios” del proyecto Alameda Martha Mojica, pese a que, para la fecha de su expedición, los predios no se encontraban, según su dicho, debidamente urbanizados ni contaban con las condiciones necesarias para la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios.

En particular, señaló que el sector carecía de disponibilidad inmediata de servicios de acueducto, alcantarillado y gas, que no contaba con un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado –PMAA– elaborado por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal –EAAAY– y que existía un concepto técnico desfavorable de la Aeronáutica Civil respecto de la ubicación proyectada para la planta de tratamiento de aguas residuales.

A partir de ello, sostuvo que el acto acusado no materializaba una solución efectiva al déficit habitacional, sino que, por el contrario, habría generado una expectativa sobre la entrega de lotes que no reunían las condiciones mínimas de urbanización y disponibilidad de servicios exigibles para este tipo de programas.

Añadió que tal circunstancia desconocería los objetivos perseguidos por la Ley 2079 de 2021 y las condiciones establecidas en la política pública municipal de vivienda y hábitat,

particularmente aquellas relacionadas con la entrega de soluciones habitacionales dotadas de las condiciones necesarias para garantizar una vivienda adecuada.

4.2. Desconocimiento de las competencias atribuidas al INDEV: En segundo lugar, el actor alegó la vulneración del artículo 315, numeral 1°, de la Constitución Política, del artículo 96 de la Ley 388 de 1997 y de los Acuerdos Municipales 033 de 2019 y 026 de 2021, por considerar que el alcalde municipal ejerció funciones que correspondían al Instituto de Vivienda y Desarrollo Urbano y Rural de Yopal –INDEV–.

Sostuvo que, de acuerdo con las normas municipales que regulan la materia, corresponde al INDEV la ejecución de los programas de vivienda, así como las actuaciones relacionadas con la calificación de los postulantes, determinación de beneficiarios, asignación, legalización y escrituración de los subsidios de vivienda.

En ese sentido, cuestionó que el alcalde municipal hubiera expedido directamente la Resolución No. 1132 de 2023 para “localizar e identificar” a los beneficiarios del proyecto Alameda Martha Mojica, pues, en su criterio, mediante dicha actuación intervino directamente en una competencia funcionalmente atribuida al Instituto.

Consideró que esa actuación desconoció el deber constitucional del alcalde de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno y los acuerdos del Concejo Municipal, pues, en lugar de sujetarse a la distribución de competencias establecida en el ordenamiento municipal, habría asumido directamente funciones asignadas a una entidad descentralizada.

4.3. Expedición irregular

Como tercer cargo, el demandante alegó la expedición irregular del acto administrativo, por considerar que la Resolución No. 1132 de 2023 fue expedida sin que se hubieran agotado las etapas previstas en la convocatoria pública para la asignación de los subsidios.

Al respecto, señaló que mediante la Resolución No. 093 del 6 de marzo de 2023 el INDEV había abierto la Convocatoria Pública No. 001 de 2023 para la postulación al programa de “lotes con servicios”, cuyo procedimiento comprendía diferentes etapas de inscripción, verificación, calificación y habilitación de los postulantes.

Afirmó que dichas etapas aún no habían culminado cuando el alcalde expidió la resolución demandada y que, incluso, mediante la Resolución No. 850 del 29 de diciembre de 2023, la gerente del INDEV había ampliado hasta el 31 de diciembre de 2024 el plazo para efectuar la asignación, entre otras razones, por la falta de disponibilidad de predios y la existencia de trámites pendientes.

Por ello, sostuvo que el alcalde se anticipó al procedimiento establecido para la selección y asignación de beneficiarios y, mediante un acto expedido el 30 de diciembre de 2023, habría producido efectos propios de una etapa que aún no había concluido.

4.4. Falta de competencia y desviación de poder

Como cuarto cargo, planteó la falta de competencia y la desviación de poder.

Respecto de la falta de competencia, reiteró que la decisión de identificar y determinar los beneficiarios del programa correspondía al INDEV, por lo que el alcalde municipal no estaba facultado para sustituir al Instituto en el ejercicio de dicha función.

En cuanto a la desviación de poder, afirmó que la expedición de la resolución obedeció a una finalidad distinta de aquella que jurídicamente debía orientar el ejercicio de la competencia administrativa, según su planteamiento, el acto habría respondido a la intención de mostrar el cumplimiento de las metas previstas en el Plan de Desarrollo Municipal, pese a que no se encontraban consolidadas las condiciones jurídicas, técnicas y materiales necesarias para desarrollar el proyecto.

Agregó que, para ese momento, tampoco se contaba con autorización del Concejo Municipal para transferir al INDEV los predios “Los Manantiales” y “El Copey”, ni estaban plenamente definidas las condiciones de prestación de los servicios públicos requeridos para la ejecución del proyecto.

4.5. Falsa motivación

Finalmente, el demandante alegó la configuración de la causal de falsa motivación, al considerar que los supuestos fácticos y jurídicos invocados en la parte motiva de la resolución no correspondían con la realidad existente al momento de su expedición.

De una parte, cuestionó que el acto hubiera denominado “beneficiarios” a los 2.589 hogares identificados, pues, según sostuvo, para esa fecha únicamente tenían la condición de postulantes o personas potencialmente habilitadas y aún no se habían agotado las etapas previstas para determinar definitivamente los beneficiarios, particularmente las contempladas en el artículo 26 del Acuerdo Municipal 026 de 2021.

De otra, cuestionó la afirmación según la cual se trataba de un programa de “lotes con servicios”, pues, a su juicio, los predios no se encontraban efectivamente urbanizados, individualizados ni subdivididos y tampoco contaban con disponibilidad efectiva de los servicios públicos domiciliarios requeridos.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023 se encontraba incurso en las causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, por infracción de las normas en que debía fundarse, expedición irregular, falta de competencia, desviación de poder y falsa motivación.

2. RESUMEN DE LA ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda se presentó el 12 de junio de 2024¹; mediante auto del 12 de septiembre de 2024² fue admitida, fue admitida la demanda, ordenando notificar a la parte demandada y al Ministerio Público; estando dentro del término concedido por el despacho presentaron contestación a la demanda el Municipio de Yopal y el INDEV³; en providencia del 13 de marzo de 2025⁴ se negó la medida cautelar solicitada.

Mediante auto del 24 de abril de 2025⁵ se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha para audiencia inicial 05 de agosto de 2025, fecha en la cual se fijó el litigio, se decretaron pruebas y se determinó que por tratarse de un asunto de puro derecho y teniendo que se contaba con las pruebas necesarias, se ordenó el cierre del debate probatorio, corriendo traslado a las partes para presentar los correspondientes alegatos de conclusión⁶; tanto la parte demandante como demandada presentaron en término sus alegatos conclusivos.⁷

2.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA:

2.1.1. Municipio de Yopal

La entidad territorial se opuso a la declaratoria de nulidad del acto acusado y sostuvo que este fue expedido por el alcalde municipal en ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de vivienda de interés social y prioritario.

Como fundamento principal de su defensa, afirmó que la competencia para promover y gestionar programas de vivienda de interés social y otorgar subsidios corresponde

¹ Archivo 01, índice 00003 SAMAI

² índice 00006 SAMAI

³ índice 000025 y 000026 SAMAI

⁴ índice 000032

⁵ índice 000041

⁶ índice 000045

⁷ índice 000046, 000047 y 000048

originariamente al municipio y, en particular, al alcalde municipal, de conformidad con el artículo 76.2.2 de la Ley 715 de 2001.

Explicó que, si bien determinadas funciones fueron atribuidas o delegadas al entonces Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal –IDURY–, actualmente INDEV, mediante el Acuerdo Municipal 021 de 2000 y el Decreto 135 de 2001, ello no significó que el alcalde hubiera perdido la titularidad de la competencia.

En tal sentido, sostuvo que el alcalde, en su condición de titular de la función, conservaba la facultad de reasumir su ejercicio en cualquier momento, con fundamento en el artículo 211 de la Constitución Política y el artículo 12 de la Ley 489 de 1998. En criterio de la entidad, la expedición de la Resolución No. 1132 de 2023 constituyó precisamente el ejercicio directo de esa competencia por parte del alcalde municipal.

Frente al cuestionamiento relacionado con la competencia, el Municipio invocó la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa relativa a la figura de la delegación administrativa.

En particular, citó la Sentencia C-036 de 2005 de la Corte Constitucional y jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, para sostener que la delegación no supone una transferencia definitiva de la titularidad de la competencia, sino únicamente de su ejercicio, razón por la cual el delegante conserva determinadas facultades de dirección, orientación, control y, especialmente, la posibilidad de reasumir la competencia delegada.

A partir de ello, sostuvo que el alcalde no requería que el INDEV previamente autorizara o convalidara su actuación, pues, en su condición de titular originario de la competencia, podía reasumirla para adoptar directamente la decisión contenida en el acto acusado.

De otra parte, el Municipio se refirió a la situación jurídica de los predios que integran el proyecto “Alameda Martha Mojica”, denominados “Los Manantiales” y “El Copey”. Señaló que estos continúan siendo de propiedad del Municipio de Yopal, toda vez que no se habría perfeccionado su transferencia al INDEV, debido a que el Concejo Municipal no impartió la autorización correspondiente.

A partir de esta circunstancia, afirmó que la permanencia de la titularidad de los inmuebles en cabeza del municipio justificaba la participación directa de la entidad territorial en las actuaciones relacionadas con el proyecto y en la provisión de los recursos necesarios para la adquisición o disposición de predios, el trámite de las licencias urbanísticas y el desarrollo de los programas de vivienda.

El Municipio propuso como excepción de mérito la presunción de legalidad del acto administrativo, al considerar que la Resolución No. 1132 de 2023 fue expedida de conformidad con el ordenamiento jurídico y que no se encontraba afectada por los vicios alegados en la demanda.

En particular, negó que el acto hubiera sido expedido con falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder o irregularidades sustanciales en el procedimiento.

Sostuvo que las circunstancias relacionadas con el desarrollo posterior del proyecto, los trámites urbanísticos o las eventuales dificultades para la ejecución de las obras no tenían, por sí mismas, la entidad suficiente para afectar la validez del acto administrativo demandado.

Agregó que el acto administrativo conserva su presunción de legalidad mientras no sea suspendido o anulado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que las actuaciones administrativas posteriores relacionadas con el proyecto no desvirtúan, por sí solas, su validez jurídica.

Finalmente, el Municipio allegó al proceso información proveniente de la Secretaría de Planeación Municipal, contenida en oficio de 27 de noviembre de 2024, mediante la cual dicha dependencia precisó que la función de asignación de subsidios de vivienda corresponde al INDEV y no a la Secretaría de Planeación.

Asimismo, informó que la administración municipal se encontraba adelantando actuaciones relacionadas con el proyecto Alameda Martha Mojica, entre ellas levantamientos topográficos y labores de alinderamiento, orientadas a atender las contingencias técnicas identificadas en relación con el Plan Parcial.

Con fundamento en los argumentos expuestos, la entidad territorial solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda y se mantuviera incólume la presunción de legalidad de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023.

2.1.2. El Instituto de Vivienda, Gestión Urbana y Rural de Yopal –INDEV–

El INDEV centró su defensa en la naturaleza y autonomía funcional que, en su criterio, le corresponde como establecimiento público descentralizado, y en las competencias que le fueron atribuidas en materia de vivienda de interés social y prioritario.

Señaló que las funciones relacionadas con la gestión y ejecución de los programas de vivienda de interés social y la asignación de subsidios le fueron atribuidas normativamente al Instituto, particularmente mediante el Acuerdo Municipal 026 de 2021, mediante el cual se adoptó la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Yopal, así como a través de las disposiciones que regulaban previamente su funcionamiento, entre ellas el Decreto 010 de 2015.

En ese contexto, sostuvo que correspondía al INDEV adelantar las actuaciones propias de los programas de vivienda, incluida la selección y determinación de los beneficiarios y la asignación de los subsidios, de acuerdo con las reglas establecidas para tal efecto.

Frente a la actuación del alcalde municipal, el Instituto manifestó su desacuerdo con la posibilidad de que este pudiera reasumir directamente las funciones atribuidas al INDEV mediante la sola expedición de un acto administrativo.

En particular, sostuvo que cualquier modificación sustancial de las competencias asignadas al Instituto debía efectuarse mediante el instrumento jurídico correspondiente y, según su planteamiento, requería la intervención del Concejo Municipal, por tratarse de funciones atribuidas al establecimiento público mediante acuerdos municipales.

Afirmó, por tanto, que la expedición de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023 por parte del alcalde municipal desconoció la autonomía funcional del INDEV y supuso la asunción directa de competencias que, para ese momento, se encontraban radicadas en el Instituto.

En ese sentido, consideró que la actuación del alcalde no podía justificarse simplemente en la condición de titular originario de determinadas competencias municipales, pues, una vez atribuido el ejercicio de funciones específicas al establecimiento público, debía respetarse la autonomía que el ordenamiento jurídico reconoce a este tipo de entidades descentralizadas.

En relación con la Convocatoria Pública No. 001 de 2023, manifestó como ciertos o parcialmente ciertos los hechos relacionados con su apertura mediante la Resolución No. 093 del 6 de marzo de 2023, así como con las modificaciones posteriores efectuadas al cronograma y al procedimiento.

Asimismo, confirmó que durante el año 2023 fueron expedidos diferentes actos administrativos relacionados con el desarrollo de la convocatoria y que, mediante la Resolución No. 850 de 2023, el Instituto procedió a ampliar los términos previstos para la asignación, en atención a las circunstancias que afectaban el desarrollo del programa.

De igual manera, el INDEV reconoció como cierto el hecho relacionado con la situación generada alrededor del proyecto habitacional Alameda Martha Mojica, señalando que esta había trascendido el ámbito estrictamente administrativo y se había convertido en una problemática social de conocimiento público, que incluso había dado lugar a actuaciones de carácter policivo.

Como medio de defensa, el INDEV formuló la denominada “excepción de legalidad”, sustentada en la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos, de conformidad con el artículo 88 del CPACA.

En ese sentido, solicitó que el análisis de la legalidad de la resolución demandada se efectuara a partir del conjunto de actuaciones y documentos que integraban el expediente administrativo, y no de manera aislada respecto del acto acusado.

A partir de los antecedentes, el INDEV puso de presente que el procedimiento para la selección y asignación de los beneficiarios se encontraba sometido a unas etapas y reglas

previamente establecidas y que las actuaciones administrativas desarrolladas por el Instituto durante el año 2023 constituían el marco dentro del cual debía analizarse la legalidad de la decisión posteriormente adoptada por el alcalde municipal.

Finalmente, reiteró su posición según la cual las funciones relacionadas con la selección y asignación de beneficiarios de los programas de vivienda correspondían al INDEV y que, por consiguiente, la expedición directa de la Resolución No. 1132 de 2023 por parte del alcalde debía examinarse a la luz de las normas que regulaban la distribución de competencias entre el Municipio y el establecimiento público descentralizado.

2.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:

2.3.1 Parte demandante

Señaló que, en la audiencia inicial celebrada el 5 de agosto de 2025, fueron establecidos como probados diversos hechos documentales relacionados con la expedición de las resoluciones y normas que regulan el programa de vivienda, mientras que la prueba pericial fue retirada por considerarse impertinente.

Sostuvo que tanto el Municipio de Yopal como el INDEV reconocieron que las funciones relacionadas con la política de vivienda y la asignación de subsidios habían sido atribuidas normativamente a este último. Cuestionó, por tanto, la tesis del Municipio relativa a la reasunción de la competencia por parte del alcalde, al considerar que no existe en el expediente acto alguno mediante el cual se hubieran modificado o dejado sin efectos las competencias atribuidas al INDEV.

Finalmente, manifestó que el acto acusado también estaría afectado por falsa motivación, pues, además de invocar normas que reconocen las competencias del INDEV, habría sustentado su decisión en disposiciones del Acuerdo Municipal 026 de 2021 que, según el demandante, regulan soluciones de vivienda en suelo rural y no resultaban aplicables al proyecto urbano Alameda Martha Mojica.

2.3.2. Municipio de Yopal

El Municipio de Yopal solicitó nuevamente negar las pretensiones de la demanda y reiteró que la competencia originaria en materia de vivienda y otorgamiento de subsidios corresponde al alcalde municipal, de conformidad con el artículo 76.2.2 de la Ley 715 de 2001.

Insistió en que las funciones atribuidas al INDEV correspondían al ejercicio de una delegación, circunstancia que, a su juicio, no despojaba al alcalde de la titularidad de la competencia ni de su facultad constitucional y legal para reasumirla. Para sustentar esta posición, desarrolló los argumentos expuestos en la Sentencia C-036 de 2005 de la Corte Constitucional y en jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la figura de la delegación administrativa.

De otra parte, reiteró que los predios que integran el proyecto Alameda Martha Mojica continúan siendo de propiedad del Municipio de Yopal, debido a que no se perfeccionó su transferencia al INDEV por falta de autorización del Concejo Municipal.

2.3.3. El Instituto de Vivienda, Gestión Urbana y Rural de Yopal –INDEV–

El INDEV, en sus alegatos de conclusión, sostuvo una posición favorable a los argumentos de ilegalidad planteados en la demanda. En particular, consideró que el alcalde municipal ejerció competencias atribuidas al Instituto, desconociendo su autonomía como establecimiento público descentralizado.

Adicionalmente, planteó que la Resolución No. 1132 de 2023 presentaba dificultades para su ejecución material, al identificar como “lotes con servicios” unos terrenos que, según expuso, no se encontraban urbanizados ni contaban con disponibilidad efectiva de los servicios públicos requeridos. Agregó que los predios no habían sido transferidos

formalmente al Instituto y que el desarrollo urbanístico proyectado requería un período considerable y no contaba con los recursos presupuestales necesarios para su ejecución.

Con fundamento en ello, sostuvo que el acto acusado generó expectativas que no podían materializarse en las condiciones existentes, afectó el desarrollo de la política pública de vivienda y constituyó un obstáculo para la gestión institucional del INDEV. En consecuencia, solicitó que se declarara la nulidad de la Resolución No. 1132 de 2023.

2.3.6 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: No presentó.

3. NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA APLICABLE AL CASO

3.1 Nivel Constitucional: La controversia se fundamenta principalmente en disposiciones de la Constitución Política de 1991, que constituyen el parámetro de legalidad del acto administrativo acusado:

“Artículo 1º: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

3.2 En el ámbito local son aplicables las siguientes regulaciones:

- **Acuerdo 026 de 2021** por medio del cual se adopta la Política Pública de Vivienda del municipio de Yopal:

“ARTÍCULO 39: Asignación de subsidio. Una vez se tenga el listado de hogares seleccionados para asignación de subsidio el INDEV, mediante acto administrativo, realizará el proceso de asignación de subsidio a los hogares, teniendo en cuenta el número de hogares inscritos, el número de hogares seleccionados y el número de cupos disponibles para asignación.

Parágrafo I: En caso de que no se completen los cupos disponibles, el INDEV tendrá la opción de modificar el cronograma de la convocatoria o realizar un nuevo proceso de convocatoria hasta que se llene los cupos para asignar. De cualquier forma, no podrán existir convocatorias que queden sin fecha de finalización.

Parágrafo II: La vigencia del subsidio asignado será de doce (12) meses contados a partir de la notificación del acto administrativo de asignación del subsidio, término que podrá ser prorrogado por seis (6) meses y de manera automática, siempre y cuando el beneficiario allegue antes del vencimiento de los seis meses copia del contrato de construcción o promesa de compraventa.

Parágrafo III: Notificación del acto administrativo de asignación de subsidio. La resolución mediante la cual el INDEV asigne el subsidio deberá realizarse de manera personal, o electrónica, a todos los integrantes del hogar mayores de edad que estén relacionados en la asignación; de hacerse imposible, la notificación personal se deberá notificar conforme lo establece la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo IV: El INDEV tendrá que realizar el registro de la asignación ante el software o herramienta informática que disponga en un plazo no mayor de un (1) mes después de la fecha de notificación de la asignación del subsidio.

ARTÍCULO 40: Ejecución y entrega del subsidio de vivienda familiar Es procedimiento mediante el cual, el hogar beneficiado recibe a satisfacción la vivienda o el mejoramiento y se autoriza el giro del monto del subsidio asignado al constructor.

Parágrafo I: Para subsidios de adquisición de vivienda y mejoramiento de vivienda, se propenderá por no hacer giros anticipados, solo hasta que, el constructor haga entrega de la solución habitacional.

Parágrafo II: La única excepción para hacer el giro respectivo, en la modalidad de adquisición de vivienda, será en la modalidad de autoconstrucción...

ARTÍCULO 50: Requisitos de los lotes objeto de subsidios de vivienda en especie.

1. Provisión de servicio públicos y
2. Los demás dispuestos en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas concordantes.”

- **Acuerdo Municipal 033 de 2019:**

“ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el artículo tercero del Decreto Municipal No. 135 de 2001, con fuerza de Acuerdo Municipal, el cual, quedará así:

El Objeto del establecimiento es la organización, fortalecimiento y modernización de la planeación, construcción, conservación, recuperación y mantenimiento del espacio público, el patrimonio inmobiliario, las áreas de cesión obligatoria para vías y la planeación, estructuración, formulación, gestión, desarrollo y ejecución de los programas y proyectos VIS Y VIP, que sean liderados por el Municipio de Yopal.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese el literal d) del artículo cuarto del Decreto No. 135 de 2001, el cual quedará así:

d) Planear, estructurar, Formular, gestionar, desarrollar y ejecutar programas y proyectos de vivienda de Interés Social - VIS - y proyectos de vivienda de Interés Social - VIP - que lidere el Municipio de Yopal, y para lo cual podrá suscribir los contratos o convenios que se requieran y conforme las normas vigentes para el efecto.”

- **Decreto 010 del 28 de enero de 2015: mediante el cual se modifica el artículo séptimo del decreto N° 0123 del julio 6 de 2001:**

“ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo séptimo del Decreto N° 0123 de 2001, el cual quedará así:

ARTÍCULO SEPTIMO: ASIGNACION DE SUBSIDIOS: Deléguese al DURY la facultad de hacer la asignación directa de los subsidios de vivienda de interés social y/o prioritario, en cualquiera de sus modalidades. Tales asignaciones deberán constar en acto administrativo, el cual para todos los efectos constituirá título de dominio una vez sea inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos competente.”

- **Decreto N° 0123 del julio 6 de 2001:**

“ARTICULO SEPTIMO: Asignación de subsidios. Las asignaciones del subsidio familiar de vivienda de interés social, incluidos en proyectos de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, de conformidad con el artículo 95 de la ley 388 de 1997, se efectuarán mediante resolución administrativa, proferida por el Alcalde, la que de conformidad con la norma citada constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos competentes, será plena prueba de la propiedad.”

3.3 Marco Jurisprudencial Vinculante:

La Corte Constitucional⁸ en materia del derecho a la vivienda digna y el acceso a subsidios ha manifestado:

“El acceso a una vivienda digna, en el estado social de derecho, no puede depender exclusivamente de la mano invisible del mercado. Por esta razón, desde la Constitución se prevén herramientas clave, que orientan la intervención económica del Estado, para garantizar a todos el acceso. En particular, se habla sobre la existencia de mecanismos de financiamiento a largo plazo para la adquisición de vivienda y del desarrollo de planes de vivienda de interés social.

En este marco, el artículo 51 de la Constitución Política refleja, tanto el carácter universal (o universalizable) del derecho a la vivienda digna y adecuada, como la necesidad de alcanzarla progresivamente, pero no de manera abstracta, sino mediante herramientas eficaces, tales como (i) la promoción de planes de vivienda de interés social, (ii) la disposición de sistemas de financiación a largo plazo y (iii) las formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda...

En la Sentencia T-499 de 1995, la Corte destacó la importancia de los subsidios en el marco del sistema constitucional en los siguientes términos: “Los subsidios directos a la demanda (como es el Subsidio Familiar de Vivienda) constituyen uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados [en...] los grupos más pobres de la población. A diferencia de los subsidios a la oferta, los subsidios a la demanda permiten una mayor eficiencia en la gestión, en la medida en que el Estado entrega los recursos directamente a los beneficiarios, obviando los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder.”

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL Expediente T-8.209.112 Magistrada ponente: DIANA FAJARDO RIVERA Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil veintidós (2022).

Los subsidios son entonces una de las herramientas legales con las que cuenta el Estado para materializar los principios constitucionales y las distintas dimensiones del derecho a la vivienda digna, para grupos poblacionales específicos que se encuentran inmersos en diferentes situaciones de vulnerabilidad."

Por su parte, el Consejo de Estado⁹ ha diferenciado las figuras de la delegación, desconcentración y descentralización en los siguientes términos:

"En lo que respecta a los llamados mecanismos de coordinación y organización de la estructura administrativa, se debe hacer especial énfasis en las diferencias que fundamentan cada una de las figuras, diferencias que se concretan (para lo que concierne al caso en estudio), en la creación, o no, de una nueva entidad pública, esto es, en la configuración de un nuevo centro de imputación, responsable de adelantar las funciones que se le asignan, en la generación de un nuevo responsable directo de las obligaciones y competencias que asume la entidad, en oposición a la mera transferencia en el ejercicio de las funciones.

En lo relativo a las posibilidades mencionadas, la delegación ha sido entendida por esta Corporación "como un instrumento jurídico de la actividad pública mediante el cual un funcionario u organismo competente transfiere, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre legalmente autorizado para ello"[16] (énfasis original).

La Ley 489 de 1998, en sus artículos 9 al 12, desarrolla la figura y los requisitos para su procedencia. En particular se consagra allí la necesidad de la existencia de un acto de delegación, el cual deberá ser escrito, donde se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

En materia de delegación, si bien se produce una modificación en punto a la responsabilidad (en los precisos términos del artículo 211 de la Constitución Política), se conserva, en todo caso, un deber de control y vigilancia; sin embargo, el fenómeno de la delegación no altera, realmente, la distribución de competencias, pues más que un verdadero desplazamiento competencial, es una técnica de organización administrativa[17].

En conclusión, la técnica de racionalización de la actuación administrativa en que consiste la delegación, no lleva consigo la creación de una persona jurídica nueva, diferente de la persona que es titular de la competencia, sino una transferencia en el ejercicio de las funciones...

Por otra parte, la desconcentración, en los dictados del propio artículo 8 de la Ley 489 de 1998, implica la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa. Por esta vía se transmite la titularidad, pero no se crea una nueva entidad pública, por lo que se entiende como una técnica a mitad de camino entre la delegación y la descentralización.

Es oportuno recordar, como lo ha hecho la propia Corte Constitucional, que la delegación y la desconcentración no son modelos de organización administrativa excluyentes[18], puesto que "el fin de estos dos mecanismos es el mismo: descongestionar los órganos superiores de la administración, para facilitar y agilizar la gestión de los asuntos administrativos, que se encuentran al servicio de los intereses generales de los ciudadanos".

La descentralización, por otra parte, implica un desplazamiento competencial entre administraciones públicas, que se produce en medio de la creación de un nuevo centro de imputación de competencias y de responsabilidad, características propias de la llamada descentralización funcional. En este tipo de mecanismo de organización de la administración se asume, de manera puntual, una actividad administrativa[20], siendo un elemento central de la figura, el desprenderse de la titularidad misma de la competencia para que sea asumida por una nueva entidad.

La actividad que adelanta la administración es, entonces, el fundamento de la descentralización funcional, de manera tal que lo que se descentraliza es la función misma, no la manera en la que dicha actividad se concreta, lo que podría hacerse, por ejemplo, a través de actos administrativos o a través de contratos. De modo que, así como no podría descentralizarse la actividad de expedir actos administrativos, y carecería de sentido el crear una entidad administrativa con el único fin de que expidiera actos administrativo en nombre de otra, tampoco lo tiene el que se pretenda descentralizar la forma en la que una actividad se materializa (en este caso, a través de los contratos), habida cuenta de que, se insiste, el objeto mismo de la descentralización es la actividad administrativa y no la forma en la que ella se concreta.

Se observa, en consecuencia, que en las distintas modalidades referidas existen derivaciones diversas en materia de la responsabilidad, pues, cuando se traslada de manera integral la competencia, ello implica, necesariamente, un traslado de la responsabilidad en la toma y ejecución de las decisiones, situación que no puede pretender eludirse so pretexto de la atomización de la estructura administrativa soportada en supuestos criterios de eficacia y economía administrativa, como se desprende de la lectura de los considerandos del acto administrativo demandado.

⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 50001-23-31-000-2006-01110-02(44183)

En el caso en estudio, los artículos 1 y 2 del Decreto 327 de 4 de junio de 2002 permitieron, precisamente, que a quien le fueron asignadas las funciones administrativas, que acá se analizan, se desprendiera de ellas, incluso se desinteresara, pues la figura administrativa escogida varió el régimen de responsabilidad, además de impedir reasumir la función y revisar los actos expedidos por el delegatario cuando así se considerara necesario.

*Acudir a la figura de la descentralización, se reitera, tiene importantes repercusiones, siendo la responsabilidad una de las más reveladoras. Cuando el ordenamiento ha asignado competencias a un ente administrativo, este deberá ejercerlas de conformidad con las disposiciones normativas, y cuando dichas disposiciones permitan delegar o desconcentrar su ejercicio, este panorama no podrá ser obviado por la entidad a la hora de realizar el diseño institucional que mejor observe el interés general. **De esta manera, el que el mecanismo adoptado impida conservar elementos tan significativos como el poder de reasumir, en cualquier tiempo, las competencias que han sido trasladadas**, además de poder revisar los actos expedidos por el delegatario (como ocurre en materia de delegación), ese querer del legislador no puede ser ignorado por la administración a la hora de determinar la forma en la que van a ser ejercidas las funciones típicamente administrativas.” (Resaltado nuestro).*

4. DEL CASO EN CONCRETO

4.1 CUESTIÓN PREVIA:

Una consideración particular merece la situación procesal de las personas relacionadas en la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, en tanto, por mencionarse en el acto administrativo acusado, podrían eventualmente ostentar un interés en los resultados del presente proceso.

Al respecto, debe precisarse que, desde la admisión de la demanda, el Despacho tuvo en consideración la naturaleza particular y concreta del acto acusado y, por ello, contempló a las personas allí relacionadas como posibles coadyuvantes, en los términos previstos para el medio de control de nulidad simple, medio de control bajo el cual se adelantó el proceso judicial.

4.1.1 Esta conclusión encuentra respaldo, además, en las características propias del acto demandado, la Resolución No. 1132 de 2023 no fue objeto de notificación personal a las personas relacionadas en ella, por lo que devino en Inoponible, pues su eficacia y oponibilidad se encontraban sujetas al cumplimiento de las reglas de publicidad y notificación correspondientes, en especial, las contempladas en el artículo 39 del Acuerdo 026 de 2021 que contempla la notificación personal de estos actos.

Por lo anterior, las personas mencionadas en el acto administrativo no son titulares de un derecho subjetivo consolidado ni de una situación jurídica individual perfeccionada, sino que actúan, a lo sumo, en calidad de posibles coadyuvantes, pues no adquirieron un derecho real ni un crédito exigible frente a la administración.

Su presencia procesal se limita a respaldar la legalidad de la actuación administrativa (coadyuvancia), sin que puedan alegar la vulneración de derechos adquiridos.

4.1.2 A ello se suma que, conforme a su propio artículo 4°, los efectos de la resolución no se agotaban con la simple identificación o localización de los hogares allí relacionados, sino que se encontraban sometidos al cumplimiento de las condiciones y procedimientos previstos en la normativa municipal que regula la política pública de vivienda, particularmente lo dispuesto en el artículo 40 del Acuerdo Municipal 026 de 2021.

De esta manera, la inclusión de una persona en la resolución no comportaba, por sí misma, la consolidación de un derecho definitivo a la asignación o entrega del subsidio, sino una situación sujeta al cumplimiento de las etapas, requisitos y condiciones establecidos por el ordenamiento municipal.

Así las cosas, la Resolución 1132 de 2023 reviste la estructura dogmática de un acto condicional: su validez, eficacia y ejecutabilidad no se agotan en su sola expedición, sino que

están absolutamente subordinadas al acaecimiento de supuestos fácticos y al cumplimiento estricto de normas de superior jerarquía que regulan la política pública habitacional

Entre estas condiciones y conforme al parágrafo del artículo 39 y los criterios de la política pública municipal, la ejecución del subsidio en la modalidad de "*lotes con servicios*" exigía la previa transferencia formal de la titularidad de los predios al INDEV por parte del Concejo Municipal, así como la existencia real de urbanismo e infraestructura técnica de servicios públicos básicos; circunstancias que no se consolidaron.

4.1.3. En esas condiciones, y con el propósito de garantizar la publicidad del proceso y permitir la comparecencia de quienes eventualmente consideraran tener un interés en la defensa de la legalidad del acto acusado, el Despacho dispuso, en el auto admisorio, la publicación del aviso prevista en el numeral 5 del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se informó a la comunidad sobre la existencia del presente medio de control y se brindó la posibilidad de intervenir en él en los términos legalmente establecidos.

No obstante, pese a haberse surtido dicha actuación de publicidad, ninguna de las personas relacionadas en la Resolución No. 1132 de 2023 compareció al proceso ni manifestó su intención de intervenir como coadyuvante de alguna de las partes.

Así las cosas, la intervención de terceros en el medio de control de nulidad simple no constituye, por regla general, un presupuesto de validez del proceso, ni las personas eventualmente interesadas adquieren, por el solo hecho de aparecer mencionadas en el acto acusado, la condición de litisconsortes necesarios cuya presencia resulte indispensable para adoptar una decisión de fondo.

Lo exigible al Despacho era garantizar una oportunidad razonable y jurídicamente idónea para que quienes pudieran tener interés en las resultas del proceso conocieran su existencia y, si así lo estimaban pertinente, ejercieran su facultad de intervención.

Ese deber fue satisfecho mediante la publicación del aviso ordenada de conformidad con el artículo 171, numeral 5, del CPACA, la posterior decisión de los destinatarios del acto de no comparecer al proceso corresponde a su ámbito de disposición procesal y no puede trasladarse como un defecto atribuible a la actuación judicial.

En consecuencia, la ausencia de intervención de las personas relacionadas en la Resolución No. 1132 de 2023 no impide que el Despacho profiera una decisión de fondo, pues se garantizó la publicidad del proceso y la posibilidad de intervención de quienes eventualmente pudieran tener interés en él.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO

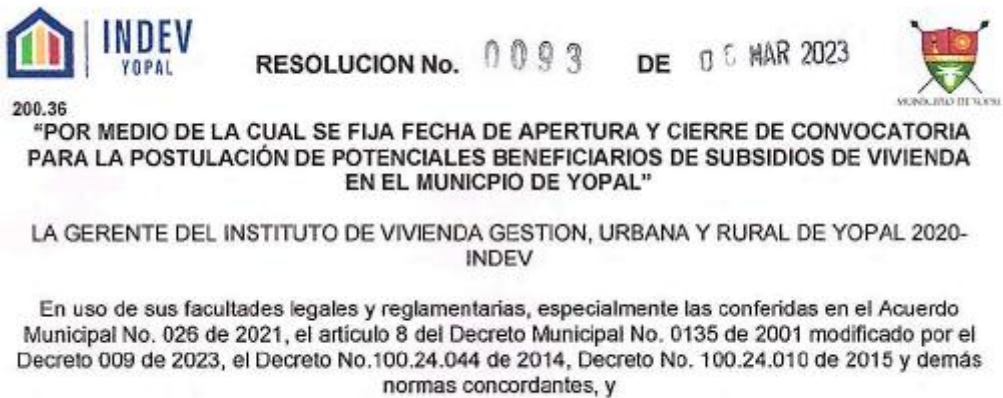
En auto de fecha 5 de agosto de 2025 se estableció de la siguiente manera: ¿si se configuran las causales de nulidad alegadas por la parte de demandante en contra de la Resolución 1132 del 30 de diciembre de 2023, por medio del cual se localizan, identifican los 2589 beneficiarios en la modalidad de lotes con servicios en el proyecto de vivienda Alameda Martha Mojica, a los hogares habilitados y calificados en el marco de la convocatoria pública de vivienda, resolución 093 de 2023, dando cumplimiento a la política pública de vivienda acuerdo 026 expedida por el alcalde municipal de Yopal? O, si, por el contrario, se mantiene la presunción de legalidad del acto administrativo enjuiciado.

4.2.1 DE LO PROBADO EN EL PROCESO: del material probatorio obrante en el expediente digital se puede establecer, lo siguiente:

- Resolución 1132 del 30 de diciembre de 2023 Por medio del cual localizan e identifican los dos mil quinientos ochenta y nueve (2589) beneficiarios, en la modalidad de lotes con servicios en el proyecto de vivienda "Alameda Martha

Mojica" a los hogares habilitados y calificados en el marco de la convocatoria pública de vivienda resolución 093 de 2023, dando cumplimiento a la política pública de vivienda Acuerdo 028. (2ED_Anexos, F. 1 al 194, Índice 00003 SAMAI)

- Resolución 093 de 2023 expedida por el IDEV para dar apertura de la convocatoria de beneficiarios de subsidios de vivienda y sus resoluciones modificatorias (127, 202, 323, y 850 de 2023). (2ED_Anexos F. 282 al 319, índice 00003 SAMAI)



CONSIDERANDO:

- Resolución No. 0734 del 17 de noviembre 2023 proferida por el INDEV "Por medio de la cual se comunica la culminación de las etapas de habilitación y calificación de los hogares postulados en el marco de la convocatoria pública de vivienda resolución 093 de 2023", la cual dispone:

ARTÍCULO 1.- Informar que con ocasión del cierre de las etapas de habilitación y calificación de la convocatoria pública de vivienda aperturada a través de la resolución 093 de 2023 el listado de los hogares que ésta representan y que se relacionan seguidamente, cumplieron con los requisitos y documentación del expediente familiar establecidos en la Política Publica de Vivienda y por tanto se encuentran habilitados y calificados, en el marco de la citada convocatoria pública, así:..

Número: 3423 Formulario: 4795 Calificación 80

PARÁGRAFO: Para el desarrollo de los procedimientos señalados en el artículo 40 del acuerdo municipal que adoptó la Política Publica de Vivienda y Hábitat de Yopal, se procederá una vez se culminen las gestiones relacionadas con la habilitación de predios para proyectos de vivienda de interés social y/o prioritario, con estricta sujeción a lo contemplado en la ley 2079 de 2021 y decreto 1077 de 2015.Dicha asignación en los términos del artículo 31 se hará hasta la disponibilidad de oferta existente, y el remanente quedará en lista de espera.

(2ED_Anexos F. 320 al 356, Índice 00003 SAMAI)

- Resolución No. 0868 del 30 de diciembre de 2023 proferida por el INVIED "por medio de la cual se modifica la resolución 0734 del 17 de noviembre de 2023", la cual establece:

Que, dentro de a oportunidad legal, esto es en el periodo de subsanaciones y aclaraciones, hogares que no fueron habilitados, radicaron sus escritos contentivos de objeciones, allegando a documentación que en su criterio era suficiente para demostrar a la entidad fáctica jurídica y probatoriamente, que cumplieran con los requisitos para habitación y asignación de subsidios.

Que, por el cúmulo de objeciones recibidas, aunado que la entidad únicamente contaba con dos contratistas vinculadas para realizar el análisis jurídico de la totalidad de folios aportados por los hogares quienes además del recibido de la información, debían analizar su veracidad, confirmar información en bases de datos de entidades, entre otras actuaciones, solamente hasta esta fecha es posole resolver la totalidad de objeciones realizadas.

Que, conforme a lo anterior, es necesario MODIFICAR y ADICIONAR a listado de hogares habilitados contenido en la Resolución No. 734 de 2025, advirtiendo que con este nuevo

listado NO se está habitando a nuevos hogares, es decir, no se trata de la decisión respecto de nuevas inscripciones o postulaciones extemporáneas, o la revisión de nuevos formularios radicados, por el contrario, se trata del análisis de las objeciones formuladas por potenciales beneficiarios que se inscribieron a la convocatoria pública de vivienda dentro de los términos contenidos en el cronograma de la convocatoria aperturada con la Resolución No. 093 de 2025, la decisión que aquí se inserta NO implica la exclusión de ninguno de los hogares que previamente habían sido habilitados y ti que la respuesta a las objeciones formuladas y la asignación de calificación a estos fue un paso previsto en el cronograma de la Resolución No. 093 de 2023, siendo necesaria su expedición para garantizar el debido proceso administrativo a los ciudadanos y se realiza en consecuencia, estando dentro del término establecido para la asignación de subsidios es decir estando vigente la Convocatoria...

ARTÍCULO 1.- MODIFICAR y ADICIONAR el artículo 1 de la Resolución No. 734 de 2023, la cual quedará así: ...

Ítem 3637 Formulario 4836 Nombre MINTA IMELDA BONILLA GALVIS cedula 24030938 (36MemorialWeb F. 96 al 337, índice 000026 SAMAI)

- Proyecto de Acuerdo 035 de 2023 para la enajenación de bienes del municipio de Yopal al INDEV junto con su concepto negativo de control de legalidad. (2ED_Anexos Anexos F. 365 al 393, Índice 00003 SAMAI)
- Actas del sorteo de lotes de noviembre de 2023. (2ED_Anexos F. 426 al 519, Índice 00003 SAMAI)
- Oficio de la Secretaría de Planeación Municipal (27 de noviembre de 2024), en el que se informó que no reposa en dicha dependencia soporte técnico de la expedición de la resolución enjuiciada más allá de los antecedentes del Plan Parcial, así como los documentos de representación legal. (36MemorialWeb F. 11 al 13, índice 000026 SAMAI)

4.3 ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE NULIDAD.

4.3.1 Procedencia del medio de control de nulidad frente a la Resolución No. 1132 de 2023

Antes de abordar el estudio de los cargos de nulidad formulados contra la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, resulta necesario precisar la procedencia del medio de control ejercido, habida cuenta de que el acto acusado identifica a 2.589 hogares como beneficiarios del proyecto de vivienda “Alameda Martha Mojica”.

De conformidad con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, el medio de control de nulidad tiene por objeto preservar el ordenamiento jurídico mediante el control de legalidad de los actos administrativos, si bien, por regla general, se encuentra previsto para el examen de actos de contenido general, el legislador contempló expresamente su procedencia frente a actos de contenido particular cuando, entre otros supuestos, sus efectos trascienden el ámbito estrictamente individual y afectan de manera grave el orden público, social o económico.

En el presente asunto, el hecho de que la Resolución No. 1132 de 2023 haya individualizado a un conjunto determinado de hogares no desvirtúa, por sí mismo, la procedencia del medio de control ejercido, ello es así porque la controversia planteada no tiene por objeto obtener el reconocimiento, declaración o restablecimiento de un derecho subjetivo individual en favor del demandante, sino determinar la conformidad del acto administrativo con las normas que regulan la política pública de vivienda del municipio de Yopal, la distribución de competencias entre el Municipio y el INDEV y las reglas que gobernaban la convocatoria pública de vivienda.

Ahora bien, tampoco puede perderse de vista la dimensión colectiva de los efectos producidos por el acto acusado, la Resolución No. 1132 de 2023 no se limitó a resolver una situación particular y aislada, sino que incidió directamente en la ejecución de una política pública municipal de vivienda, al identificar 2.589 hogares de 3.637 posibles aspirantes (Resolución No. 0868 del 30 de diciembre de 2023 INVED), dentro de un proyecto sometido

a reglas previamente establecidas el INDEV; es decir, existen 1.048 postulantes que fueron descartados en la Resolución 1132 de 2023.

El expediente da cuenta, además, de que las actuaciones relacionadas con el proyecto “Alameda Martha Mojica” trascendieron el ámbito estrictamente administrativo y dieron lugar a una problemática social de conocimiento público, incluso con actuaciones de carácter policivo, circunstancia reconocida por el propio INDEV.

En igual sentido, se encuentra acreditado que la convocatoria pública había sido sometida a un procedimiento reglado de habilitación, calificación y posterior asignación, dentro del cual el INDEV había establecido etapas y términos específicos; incluso, mediante la Resolución No. 850 del 29 de diciembre de 2023, el Instituto había ampliado el término para la asignación de los subsidios hasta el 31 de diciembre de 2024, entre otras razones, por la falta de disponibilidad de predios y la existencia de trámites pendientes.

Aunado a esto, en el municipio de Yopal se ha evidenciado una proliferación de urbanizaciones y parcelaciones desarrolladas de manera irregular¹⁰, caracterizada por la comercialización y loteo de predios sin las correspondientes licencias urbanísticas y de construcción, así como por el uso de figuras como escrituras de subdivisión o supuestas autorizaciones derivadas del silencio administrativo positivo, sin que previamente se hubieren ejecutado las obras de urbanismo exigibles.

Esta situación se ha visto agravada por deficiencias en la prestación de los servicios públicos y en la infraestructura técnica, particularmente por la ausencia o insuficiencia de redes internas de acueducto, alcantarillado y energía, problemas de presión y continuidad del suministro de agua, conexiones antitécnicas, carencia de sistemas adecuados de alcantarillado pluvial y conexiones eléctricas artesanales que no cumplen los reglamentos técnicos aplicables.

A ello se suma el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con las áreas de cesión y el espacio público, reflejado en la falta de construcción y entrega de vías internas, parques, zonas verdes y áreas destinadas a equipamientos, así como en la ocupación de dichos espacios mediante construcciones, cerramientos o instalaciones particulares.

De igual manera, se han advertido falencias en el ejercicio del control urbano y en la gestión de la información inmobiliaria municipal, derivadas de la falta de vigilancia oportuna frente a construcciones y ventas irregulares, así como de deficiencias en los archivos, registros de licencias y en la identificación de los bienes de uso público.

Finalmente, estos procesos de ocupación han generado afectaciones ambientales y riesgos para la población, al desarrollarse proyectos en suelo rural agropecuario, áreas de especial protección ambiental o sectores sometidos a amenaza por fenómenos de remoción en masa, con intervención de rondas hídricas, tala de vegetación nativa, captación no autorizada de agua y movimientos de tierra, circunstancias que comprometen tanto el ordenamiento territorial como la protección del ambiente, el espacio público y la seguridad de los habitantes.

En el presente caso, todo esto se agrava al ser el propio Municipio de Yopal, el promotor urbanístico que incumple las condiciones antes señaladas.

Por tanto, la controversia que aquí se plantea no se circunscribe a la eventual afectación de los intereses particulares de los hogares relacionados en la Resolución No. 1132 de 2023, lo que se somete al control judicial es la legalidad de una decisión administrativa que

¹⁰ Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal. (2024, 5 de diciembre). Sentencia de Primera Instancia en Acción Popular (Rad. 85001-23-33-000-2015-00323-00 / 85001-3333-001-2019-00354-01).
Tribunal Administrativo de Casanare. (2025, 10 de julio). Sentencia de Segunda Instancia en Acción Popular (Rad. 85001-3333-001-2019-00354-01 / 85001233300020150032300).
Tribunal Administrativo de Casanare. (2025, 10 de julio). Sentencia de Segunda Instancia - Protección de Derechos e Intereses Colectivos (Rad. 85001-3333-001-2019-00354-01).
Tribunal Administrativo de Casanare / Juzgado Administrativo de Yopal. (2014). Sentencia de Acción de Tutela (Rad. 85001-23-33-000-2014-00216-00).
Tribunal Administrativo de Casanare, Despacho 002. (2025, 17 de julio). Auto de Decreto de Medidas Cautelares en Medio de Control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos (Rad. 85001-23-33-000-2025-00052-00)

incide en la ejecución de una política pública de vivienda, en la distribución de competencias entre autoridades municipales, en las reglas previamente establecidas para la selección y asignación de los subsidios y en las legítimas expectativas de todos los ciudadanos de Yopal con interés en ser beneficiario de un subsidio de vivienda.

En estas condiciones, el medio de control de nulidad resulta procedente, pues la pretensión formulada se dirige esencialmente a obtener un pronunciamiento objetivo sobre la legalidad del acto administrativo acusado, cuyos efectos se reflejan en la materialización de la política pública de vivienda del municipio de Yopal, el cual, de entrada, ya descartó 1.048 postulantes particulares y afecta las expectativas tanto de los postulantes identificados como de los demás ciudadanos de Yopal, interesados en obtener un subsidio de vivienda y participar de una convocatoria objetiva, eficiente, guiada por el debido proceso y la legalidad en cada actuación; circunstancias que derivan en el evidente impacto negativo en materia social del acto administrativo enjuiciado, que afecta de manera especial a la población más vulnerable, en los términos señalados por la Corte Constitucional en sentencia referenciada en este fallo.

En consecuencia, la naturaleza del acto acusado no constituye un obstáculo para el ejercicio del medio de control de nulidad, pues, atendiendo a su contenido, efectos y finalidad, el objeto del presente proceso permanece circunscrito al control objetivo de legalidad de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023.

4.3.2 La competencia para la gestión y asignación de subsidios de vivienda

Para determinar la competencia que tenía el Alcalde de Yopal al momento de expedir la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, resulta necesario precisar la naturaleza jurídica de la relación existente entre la Alcaldía y el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal –INDEV–, particularmente frente a las funciones relacionadas con la gestión de la política pública de vivienda y la asignación de subsidios.

El INDEV no constituye una dependencia interna del despacho del Alcalde ni un órgano subordinado al mismo en el que se hubiesen depositado temporalmente determinadas funciones mediante un acto de delegación, por el contrario, se trata de un establecimiento público del orden municipal, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, que constituye un centro diferenciado de imputación jurídica dentro de la estructura administrativa municipal, su origen se remonta a la creación del entonces IDURY por el Concejo Municipal y su posterior implementación mediante los actos administrativos correspondientes.

Esta circunstancia resulta determinante, pues la autonomía y personalidad jurídica del instituto permiten distinguir dos fenómenos que, aunque hacen parte de las técnicas de organización administrativa, producen consecuencias jurídicas sustancialmente diferentes: la delegación y la descentralización administrativa por servicios.

En la delegación, el titular de una competencia conserva su titularidad y, mediante un acto jurídico de delegación, transfiere únicamente su ejercicio a otra autoridad o entidad, en los términos autorizados por el ordenamiento, de allí que el régimen constitucional y legal de la delegación contemple la posibilidad de que el delegante reasuma el ejercicio de la función delegada, se trata, por tanto, de una relación jurídica que presupone la existencia de un delegante y un delegatario, así como una decisión del primero que habilita al segundo para ejercer temporalmente una competencia cuya titularidad permanece en cabeza de aquel.

La situación es diferente cuando se está ante la descentralización administrativa por servicios, en este supuesto, el ordenamiento crea o reconoce una entidad pública dotada de personalidad jurídica y autonomía propia y le atribuye determinadas funciones para el cumplimiento de sus objetivos institucionales; No existe, entonces, una simple transferencia temporal del ejercicio de una función por voluntad del superior, sino una distribución institucional de competencias que da lugar a un nuevo centro de imputación administrativa.

Precisamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha explicado que la delegación y la descentralización no pueden ser confundidas, mientras en la primera se transfiere el ejercicio de una función sin que el delegante pierda su titularidad, en la segunda se produce

la creación de un nuevo centro de atribución administrativa, al cual se confían competencias propias para el cumplimiento de su objeto; de allí que la descentralización no resulte compatible con la conservación, por parte de la autoridad que originalmente ejercía la función, de una potestad general de reasumirla en cualquier momento o de revisar directamente las decisiones adoptadas por la entidad descentralizada.

Esta distinción resulta plenamente aplicable al caso del INDEV, de acuerdo con el marco normativo municipal obrante en el expediente, las competencias del instituto en materia de vivienda no derivan exclusivamente de una decisión discrecional del Alcalde, sino de la estructura institucional y de las funciones definidas mediante normas expedidas por el Concejo Municipal de Yopal.

En particular, el Acuerdo Municipal 033 de 2019 estableció dentro del objeto del INDEV la planeación, estructuración, formulación, gestión, desarrollo y ejecución de programas y proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, de esta manera, las actividades relacionadas con la política habitacional hacen parte del objeto institucional del establecimiento público y no corresponden a una función accidentalmente ejercida por este en virtud de una delegación del Alcalde.

A su turno, el Acuerdo Municipal 026 de 2021, mediante el cual se adoptó la Política Pública de Vivienda y Hábitat de Yopal, desarrolló de manera específica el procedimiento para la selección y asignación de los subsidios; el artículo 39 dispone que, una vez conformada la lista de hogares seleccionados, corresponde al INDEV, mediante acto administrativo, efectuar la asignación del subsidio, atendiendo a los hogares inscritos y seleccionados y a los cupos disponibles; igualmente, el artículo 40 regula las actuaciones posteriores relacionadas con la ejecución y entrega del subsidio.

La regulación municipal, entonces, no se limitó a encomendar al INDEV labores materiales o de apoyo al Alcalde en materia de vivienda, por el contrario, radicó en el propio establecimiento público competencias sustanciales dentro del procedimiento administrativo de vivienda, incluyendo la expedición del acto administrativo mediante el cual se realiza la asignación de los subsidios.

A ello se suma que el artículo 96 de la Ley 388 de 1997 reconoce a los institutos descentralizados cuyo objeto sea la vivienda de interés social como otorgantes de subsidios de vivienda, circunstancia que resulta coherente con la estructura institucional adoptada por el Municipio de Yopal.

En este contexto, no resulta jurídicamente acertado sostener que el Alcalde conservaba una potestad general para “retomar” o “reasumir” las competencias ejercidas por el INDEV. Tal conclusión supondría asimilar indebidamente la descentralización administrativa a la delegación y, con ello, desconocer la autonomía que caracteriza a los establecimientos públicos.

En efecto, el Alcalde de Yopal no ostenta frente al INDEV la condición de delegante respecto de las competencias que el Concejo Municipal le atribuyó directamente al establecimiento público, por consiguiente, las disposiciones constitucionales y legales relativas a la reasunción de funciones delegadas no podían ser utilizadas como fundamento para desplazar unilateralmente las competencias que el ordenamiento había radicado en una entidad descentralizada.

La circunstancia de que el Alcalde sea la máxima autoridad administrativa del municipio tampoco modifica esta conclusión, la dirección administrativa que constitucionalmente corresponde al alcalde debe ejercerse dentro del marco de las competencias que le atribuyen la Constitución y la ley y respetando la estructura administrativa establecida por las normas que regulan las entidades descentralizadas, la superioridad administrativa no equivale a una potestad general de avocar o reasumir las competencias propias de un establecimiento público.

Por esta razón, si el Municipio consideraba necesario modificar la distribución funcional establecida respecto del INDEV, no podía hacerlo mediante una resolución particular expedida por el Alcalde; una modificación de esa naturaleza debía producirse mediante el

instrumento normativo expedido por la autoridad competente, esto es, mediante la modificación del régimen institucional y funcional correspondiente por parte del Concejo Municipal, en cuanto se tratara de competencias que habían sido atribuidas por dicha corporación.

Esta conclusión adquiere especial relevancia frente a la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, mediante dicho acto, el Alcalde procedió a identificar y localizar a 2.589 hogares dentro del proyecto habitacional, actuación que debe analizarse a la luz de las competencias que para ese momento se encontraban atribuidas al INDEV y del procedimiento establecido por el Acuerdo 026 de 2021.

Así, el problema jurídico no consiste simplemente en establecer si el Alcalde tenía interés o responsabilidad política en la solución de la problemática habitacional del municipio, lo que debe determinarse es si contaba con competencia jurídica para ejercer directamente una función que el ordenamiento municipal había atribuido a un establecimiento público descentralizado.

La respuesta, a partir del marco normativo analizado, debe ser negativa.

La intervención del Alcalde no podía justificarse mediante la figura de la reasunción de competencias delegadas, porque la función no se encontraba frente al INDEV en una relación de delegación susceptible de ser terminada unilateralmente por quien ejerciera la Alcaldía; por el contrario, se encontraba incorporada al ámbito funcional propio de una entidad descentralizada y desarrollada mediante normas generales expedidas por el Concejo Municipal.

De este modo, la expedición de la Resolución No. 1132 de 2023, en cuanto haya supuesto el ejercicio directo por parte del Alcalde de competencias que correspondían al INDEV, constituye una actuación que excedería el ámbito funcional propio de la autoridad que la profirió.

Ello comprometería el principio de legalidad previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, conforme al cual los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, la figura jurídicamente aplicable al caso no es la reasunción de una función delegada, sino el respeto de la distribución de competencias derivada de la descentralización administrativa por servicios, al haberse atribuido al INDEV, como establecimiento público municipal, la gestión de la política de vivienda y las actuaciones propias del procedimiento de asignación de subsidios, el Alcalde no podía, por su sola voluntad y mediante un acto administrativo particular, retomar directamente tales funciones.

En consecuencia, al encontrarse acreditado que las funciones relacionadas con la gestión de la política de vivienda y, particularmente, con el procedimiento de asignación de subsidios, se encontraban radicadas en el INDEV en su condición de establecimiento público descentralizado, el Alcalde de Yopal carecía de competencia para asumirlas directamente mediante la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, lo que configura la causal de nulidad por falta de competencia, prevista en el artículo 137 del CPACA, razón por la cual el Despacho declarará la nulidad de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023.

4.3.3 Titularidad de los predios no constituye fuente autónoma de competencia administrativa

La conclusión del numeral anterior no se modifica por el hecho de que los predios destinados al proyecto habitacional permanecieran, para el momento de los hechos, bajo la titularidad del Municipio de Yopal.

En efecto, debe distinguirse entre la titularidad del derecho real de dominio sobre un bien inmueble y la competencia administrativa para adelantar un determinado procedimiento y expedir los actos administrativos correspondientes; se trata de categorías jurídicas diferentes que no pueden confundirse, pues la condición de propietario de un bien fiscal no

atribuye, por sí misma, facultades administrativas distintas de aquellas que el ordenamiento jurídico haya conferido expresamente a la autoridad respectiva.

En ese sentido, el hecho de que los inmuebles denominados “Los Manantiales” y “El Copey” continuaran registrados a nombre del Municipio de Yopal no significaba que el Alcalde pudiera, por esa sola circunstancia, asumir las competencias que el ordenamiento municipal había atribuido al INDEV en materia de vivienda.

El principio de legalidad, consagrado, entre otras disposiciones, en los artículos 6 y 121 de la Constitución Política, impone a las autoridades públicas el deber de ejercer únicamente las funciones que les hayan sido atribuidas por la Constitución, la ley y los reglamentos.

Por consiguiente, la titularidad de un inmueble no constituye una fuente autónoma de competencia administrativa ni puede emplearse para modificar la distribución funcional establecida por el ordenamiento.

En el presente caso, las competencias del INDEV en materia de vivienda no derivaban de la propiedad de los predios sobre los cuales habría de desarrollarse el proyecto, sino de su régimen jurídico institucional y de las normas municipales que le atribuyeron funciones específicas en materia de vivienda de interés social y prioritario, como se explicó, el Acuerdo 033 de 2019 incorporó dentro de su objeto la planeación, estructuración, gestión, desarrollo y ejecución de los programas y proyectos de vivienda, mientras que el Acuerdo 026 de 2021 reguló el procedimiento de selección y asignación de subsidios, atribuyendo al instituto la expedición del correspondiente acto administrativo de asignación.

Por ello, la circunstancia alegada por el Municipio relativa a que no se había perfeccionado la transferencia de los predios al INDEV no modificaba la autoridad competente para adelantar el procedimiento administrativo de vivienda, la falta de transferencia de los inmuebles podía constituir, como efectivamente ocurrió, un obstáculo para la ejecución material del proyecto, particularmente frente a las condiciones de habilitación, urbanización y disponibilidad de los lotes; pero de ello no se desprendía que el Alcalde adquiriera competencia para sustituir al INDEV en las actuaciones que el ordenamiento había radicado en dicho establecimiento público.

Tampoco puede perderse de vista que la falta de transferencia de los predios al INDEV, en caso de encontrarse acreditada, no implicaba la desaparición ni suspensión de las competencias institucionales atribuidas al establecimiento público, la eventual imposibilidad jurídica o material de ejecutar determinadas actuaciones sobre los inmuebles debía ser resuelta mediante los mecanismos previstos en el ordenamiento y dentro de las competencias de cada autoridad. No habilitaba, en cambio, al Alcalde para desplazar unilateralmente al INDEV y asumir directamente una función que se encontraba radicada en este.

Así las cosas, la propiedad de los predios no podía convertirse en un mecanismo indirecto de reasunción de competencias; el Municipio, como propietario de los inmuebles, conservaba las facultades y responsabilidades que jurídicamente se derivaran de dicha condición; pero esa circunstancia no le permitía apropiarse de las competencias administrativas que correspondían al INDEV ni expedir, bajo esa justificación, el acto mediante el cual se pretendió concluir o consolidar una convocatoria que había sido abierta y desarrollada por el propio instituto.

En consecuencia, la circunstancia de que los predios continuaran en cabeza del Municipio explica, en el ámbito patrimonial y material, algunas de las dificultades que atravesaba el proyecto habitacional, pero no constituye un título jurídico que habilitara al Alcalde para ejercer las competencias propias del INDEV. La actuación administrativa debía mantenerse dentro de la distribución funcional establecida por el ordenamiento y, por tanto, la Resolución No. 1132 de 2023 no podía encontrar fundamento competencial en la sola titularidad municipal de los inmuebles.

4.3.4. Vulneró el debido proceso administrativo y configuró una expedición irregular del acto acusado

El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, esta garantía adquiere particular relevancia en los procedimientos administrativos de selección y asignación de beneficios públicos, en los cuales la Administración se encuentra vinculada a las reglas previamente establecidas y debe observar las etapas, términos, requisitos, criterios de verificación y competencias definidos en las normas que regulan el procedimiento y en el acto mediante el cual se da apertura a la respectiva convocatoria.

En efecto, una vez la Administración establece las reglas que han de regir una convocatoria pública, estas no solo vinculan a los particulares que participan en ella, sino también a la propia autoridad administrativa, de allí que el procedimiento deba ser adelantado por la autoridad competente y de conformidad con las etapas y condiciones previamente establecidas, pues la observancia de tales reglas constituye una manifestación concreta del debido proceso, de los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica y de la confianza legítima de quienes se someten al procedimiento.

En el presente caso, se encuentra acreditado que la Convocatoria Pública No. 001 de 2023 fue abierta y reglamentada por el INDEV mediante la Resolución No. 093 del 6 de marzo de 2023, en desarrollo de las competencias que le habían sido atribuidas por el ordenamiento municipal. A partir de entonces, fue dicho instituto el que condujo las distintas etapas del procedimiento y expidió los actos administrativos correspondientes.

Así, el INDEV adoptó las decisiones relacionadas con el desarrollo de la convocatoria, modificó sus cronogramas y adelantó las actuaciones propias de la habilitación y calificación de los hogares postulantes; de manera particular, la Resolución No. 734 del 17 de noviembre de 2023 se ocupó del cierre de la etapa de habilitación y calificación, mientras que la Resolución No. 868 del 30 de diciembre de 2023 modificó y adicionó aspectos relacionados con las actuaciones posteriores y con las objeciones formuladas por los postulantes; estos actos evidencian que el procedimiento continuaba siendo dirigido por el INDEV y que las distintas etapas se encontraban sometidas a las reglas establecidas por dicha entidad y por la normativa municipal aplicable.

A lo anterior se agrega un elemento particularmente significativo. El 29 de diciembre de 2023, es decir, un día antes de la expedición de la Resolución No. 1132 de 2023, la Gerente del INDEV expidió la Resolución No. 850, mediante la cual prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2024 el plazo para la asignación de los subsidios, atendiendo a la falta de disponibilidad de lotes y a la necesidad de culminar los trámites correspondientes.

En consecuencia, para el momento en que el Alcalde expidió la Resolución No. 1132 de 2023, el procedimiento no se encontraba jurídicamente concluido por la autoridad que lo había iniciado y dirigido; por el contrario, existía una decisión administrativa vigente mediante la cual el INDEV había extendido expresamente el término para adelantar la etapa de asignación, pese a ello, al día siguiente, una autoridad distinta intervino mediante el acto acusado y procedió a identificar y localizar a 2.589 hogares dentro del proyecto habitacional.

Tal actuación implicó una ruptura de la unidad del procedimiento administrativo, pues la autoridad que abrió la convocatoria no fue la misma que posteriormente pretendió definir o concluir sus resultados, no se trata simplemente de que el Alcalde hubiese intervenido en un asunto relacionado con la política pública de vivienda, sino de que expidió un acto que incidió directamente en un procedimiento administrativo previamente iniciado, reglamentado y conducido por una autoridad diferente, desplazando en los hechos la actuación que correspondía continuar al INDEV.

La circunstancia resulta particularmente relevante desde la perspectiva del artículo 29 constitucional, pues quienes participaron en la convocatoria tenían derecho a que su situación fuera definida conforme a las reglas, etapas, criterios y autoridades previamente determinadas, la sustitución intempestiva de la autoridad encargada del procedimiento alteró las condiciones bajo las cuales los postulantes habían participado y privó al trámite de la continuidad que debía observar hasta su culminación por la autoridad competente.

La vulneración del debido proceso se hace aún más evidente si se tiene en cuenta que la actuación del Alcalde se produjo en abierta proximidad temporal con una decisión de la autoridad competente que había dispuesto precisamente la continuidad del procedimiento. Mientras el INDEV, mediante la Resolución No. 850 del 29 de diciembre de 2023, había extendido el plazo para la asignación hasta el 31 de diciembre de 2024, la Resolución No. 1132,

expedida el día siguiente, introdujo una decisión que materialmente pretendió avanzar hacia la identificación y localización de los beneficiarios.

Debe resaltarse, además, que el procedimiento de asignación de subsidios no constituye una actuación de trámite libre o carente de formalidades, por el contrario, el Acuerdo 026 de 2021 establece una secuencia de actuaciones que comprende diferentes etapas y condiciones para la selección y posterior asignación de los subsidios, de acuerdo con el marco normativo aplicado en la convocatoria, la asignación debía realizarse por el INDEV, mediante acto administrativo, respecto de los hogares seleccionados y de acuerdo con la disponibilidad de cupos y las condiciones previstas para el proyecto.

En estas condiciones, la intervención de una autoridad diferente de aquella que había abierto y dirigido la convocatoria, sin que existiera una modificación previa y jurídicamente válida de la distribución de competencias, comportó el desconocimiento de las formas propias del procedimiento administrativo. La irregularidad no se limita, por tanto, a la identidad del funcionario que expidió el acto, sino que incidió en la estructura misma del trámite y en las garantías de quienes habían sometido sus postulaciones a las reglas previamente establecidas.

En consecuencia, la Resolución No. 1132 de 2023 se encuentra afectada no solo por el vicio de falta de competencia previamente analizado, sino también por expedición irregular, en cuanto fue proferida en el marco de un procedimiento cuya conducción correspondía al INDEV y alteró las etapas y decisiones que se encontraban vigentes al momento de su expedición, esta circunstancia comprometió las garantías derivadas del artículo 29 de la Constitución Política y constituye, por sí misma, un elemento adicional que sustenta la nulidad del acto demandado en los términos del artículo 137 del CPACA.

4.3.5 Irregularidades adicionales advertidas en la expedición y ejecución del acto acusado y necesidad de compulsar copias a las autoridades competentes

Adicionalmente a los vicios de falta de competencia y expedición irregular anteriormente analizados, el Despacho advierte la concurrencia de una serie de circunstancias de orden jurídico, técnico y procedimental que revisten especial relevancia y que, valoradas conjuntamente, exceden el ámbito propio del control de legalidad que corresponde ejercer en este proceso.

Tales circunstancias justifican poner los hechos en conocimiento de los organismos de control y de la autoridad competente para investigar la eventual comisión de conductas disciplinarias, fiscales o penales.

En primer lugar, se encuentra acreditado que los predios denominados “Los Manantiales” y “El Copey” permanecían bajo la titularidad del Municipio de Yopal y que, pese a que se promovieron actuaciones encaminadas a obtener la autorización del Concejo Municipal para su transferencia gratuita al INDEV, dicha transferencia no se había perfeccionado, en particular, obra en el expediente el Proyecto de Acuerdo 035 de 2023, relacionado con la enajenación de los bienes municipales al INDEV, junto con el respectivo concepto de control de legalidad; de esta circunstancia se desprende que, para el momento de expedición del acto acusado, no podía afirmarse jurídicamente que tales inmuebles hubiesen pasado a integrar el patrimonio del establecimiento público.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia si se considera que la propia regulación de la política pública de vivienda condicionaba la ejecución de la modalidad de “lotes con servicios” a la existencia de condiciones jurídicas y materiales que permitieran su efectiva ejecución, por tanto, la identificación de hogares como beneficiarios de una solución habitacional sobre terrenos cuya situación jurídica frente al INDEV no se encontraba consolidada exigía una especial cautela por parte de la Administración.

En segundo lugar, el expediente evidencia la existencia de dificultades técnicas y ambientales relacionadas con la prestación de los servicios públicos necesarios para el desarrollo del proyecto.

En particular, se informó sobre la ausencia de un Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado para la respectiva zona de expansión, así como sobre dificultades relativas a la capacidad de la infraestructura existente para atender las aguas residuales generadas por el proyecto; a ello se agregó un concepto desfavorable de la Aeronáutica Civil respecto de la ubicación proyectada

de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, debido a las posibles interferencias con los sistemas de navegación aérea VOR-DME asociados al aeropuerto El Alcaraván.

Estas circunstancias no constituyen simples aspectos accesorios del proyecto; por el contrario, guardan relación directa con las condiciones materiales necesarias para que una solución habitacional bajo la modalidad de "lotes con servicios" pueda ser efectivamente ejecutada.

De ahí que resulte particularmente relevante que la Resolución No. 1132 de 2023 identificara a 2.589 hogares como beneficiarios de un proyecto respecto del cual subsistían circunstancias jurídicas, técnicas y de infraestructura que impedían considerar plenamente consolidadas las condiciones para su ejecución, el propio expediente da cuenta de que estas dificultades fueron una de las razones por las cuales el INDEV amplió el término para la asignación de los subsidios.

En tercer lugar, se advierte una incongruencia temporal y procedimental particularmente significativa. Como se señaló anteriormente, mediante Resolución No. 850 del 29 de diciembre de 2023, la Gerente del INDEV amplió hasta el 31 de diciembre de 2024 el plazo para la asignación de los subsidios, entre otras razones, por la falta de disponibilidad de los predios y la existencia de trámites pendientes, sin embargo, al día siguiente, el Alcalde expidió la Resolución No. 1132 de 2023, mediante la cual procedió a localizar e identificar a los 2.589 hogares.

La irregularidad se profundiza si se tiene en cuenta que, para esa misma fecha, el INDEV aún se encontraba resolviendo las objeciones formuladas por los postulantes que no habían sido inicialmente habilitados, puesto que la Resolución No. 868 del 30 de diciembre de 2023 da cuenta de que, debido al cúmulo de objeciones recibidas y a la necesidad de analizar la documentación aportada, solamente hasta esa fecha fue posible resolver la totalidad de las objeciones, actuación que se consideró necesaria para garantizar el debido proceso administrativo de los ciudadanos y que hacía parte del procedimiento iniciado mediante la Resolución No. 093 de 2023.

Por consiguiente, cuando el Alcalde expidió la Resolución No. 1132, todavía existían actuaciones propias del procedimiento de selección que estaban siendo adelantadas por la autoridad competente, ello permite advertir que la identificación de los 2.589 hogares no se produjo después de la culminación regular y definitiva del procedimiento, sino en un momento en que aún se encontraban en curso actuaciones susceptibles de incidir en la conformación definitiva de los hogares habilitados y calificados.

En cuarto lugar, también reviste relevancia la situación relacionada con el sorteo de lotes efectuado en noviembre de 2023, en el expediente obran las actas correspondientes a dicho sorteo, así como los documentos relacionados con las diferentes etapas de la convocatoria, esta circunstancia debe ser valorada conjuntamente con el hecho de que la consolidación del listado de hogares habilitados y calificados se produjo posteriormente mediante la Resolución No. 734 del 17 de noviembre de 2023, así como con las actuaciones posteriores dirigidas a resolver las objeciones formuladas por los postulantes, en consecuencia, la existencia de actuaciones materiales de asignación o distribución de lotes antes de la culminación de las etapas administrativas correspondientes constituye un elemento adicional que deberá ser puesto en conocimiento de los organismos competentes para que determinen las consecuencias jurídicas a que haya lugar.

La concurrencia de estas circunstancias: la falta de consolidación de la transferencia de los predios al INDEV, las dificultades técnicas y de servicios públicos, el concepto desfavorable de la Aeronáutica Civil, la existencia de actuaciones administrativas todavía pendientes, la prórroga del procedimiento dispuesta por el INDEV, la resolución paralela de objeciones y las irregularidades advertidas respecto de la identificación y asignación de los hogares. Permite concluir que la expedición de la Resolución No. 1132 de 2023 estuvo acompañada de múltiples circunstancias que ameritan ser examinadas por las autoridades constitucional y legalmente encargadas de ejercer el control disciplinario, fiscal y penal.

En tal sentido, se considera procedente compulsar copias de las piezas pertinentes del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que determine si los hechos descritos pueden comprometer la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos que intervinieron en la expedición y ejecución del acto; a la Fiscalía General de la Nación, para que establezca si las circunstancias advertidas pueden revestir características de alguna conducta punible, particularmente frente a la eventual expedición de una decisión manifiestamente contraria a la ley; y a la Contraloría competente, para que, dentro del ámbito de sus atribuciones,

determine si la destinación, utilización o disposición de recursos y bienes públicos vinculados al proyecto pudo generar algún detrimento patrimonial o comprometer la responsabilidad fiscal de los servidores o particulares que hubieren intervenido.

La compulsas de copias y su trámite diligente resultan particularmente necesario en este caso, dada la dimensión del proyecto, el número de hogares involucrados y la naturaleza de los bienes y recursos públicos comprometidos, por lo tanto, dando cumplimiento al deber que le corresponde a este despacho, se ordenará que por secretaria se compulsen las copias pertinentes sin esperar la ejecutoria de esta sentencia.

4.3.6 Efectos de la sentencia de nulidad y reanudación del procedimiento administrativo por parte del INDEV

La declaración de nulidad de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, proferida por el Alcalde de Yopal, comporta su expulsión del ordenamiento jurídico y, por regla general, produce efectos "*ex tunc*", esto es, retroactivos, en cuanto la decisión judicial tiene por objeto restablecer el orden jurídico vulnerado mediante la eliminación del acto administrativo que fue expedido con desconocimiento de las reglas de competencia y del procedimiento aplicable.

En ese sentido, la presente decisión no implica la desaparición de la Convocatoria Pública No. 001 de 2023 adelantada por el INDEV, ni supone que deba iniciarse nuevamente todo el procedimiento desde su etapa inicial, lo que corresponde es privar de efectos jurídicos la intervención irregular contenida en la Resolución No. 1132 de 2023 y permitir que el trámite administrativo continúe a partir del estado en que legítimamente se encontraba antes de la expedición del acto anulado, bajo la dirección y competencia de la autoridad administrativa a la que el ordenamiento jurídico atribuyó dicha función.

Así, corresponde al INDEV, en su condición de establecimiento público descentralizado y autoridad encargada de la gestión y ejecución de la política de vivienda municipal, adoptar las decisiones que correspondan dentro de la Convocatoria Pública No. 001 de 2023, de conformidad con las competencias y etapas previstas en el Acuerdo Municipal 026 de 2021 y en los actos administrativos que regularon la respectiva convocatoria.

En consecuencia, será el INDEV, dentro del marco de sus competencias, quien deberá reanudar y culminar las etapas pendientes de la convocatoria, resolver las actuaciones administrativas que aún se encuentren en trámite, consolidar, cuando haya lugar a ello, los resultados de los procesos de habilitación y calificación y, únicamente cuando se encuentren satisfechos los presupuestos legales y materiales correspondientes, adoptar las decisiones relativas a la eventual asignación y entrega de los subsidios.

Lo anterior deberá realizarse con estricta observancia de los principios de debido proceso, igualdad, transparencia, publicidad e imparcialidad, de manera que todos los hogares postulantes sean sometidos a las mismas reglas y condiciones establecidas para la convocatoria.

De igual manera, la continuación del procedimiento no podrá desconocer los presupuestos materiales que condicionan la modalidad de lotes con servicios, en particular, cualquier eventual decisión de asignación deberá encontrarse precedida de la acreditación de la titularidad y disponibilidad jurídica de los predios, de la viabilidad urbanística, técnica y ambiental del proyecto, y de la existencia o garantía efectiva de los servicios públicos domiciliarios y demás condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico y por las reglas de la convocatoria.

En ese mismo sentido, deberán ser previamente superadas las circunstancias que, de acuerdo con las pruebas incorporadas al proceso, habían impedido la consolidación de la oferta habitacional, entre ellas las relacionadas con la transferencia de los predios al INDEV, la disponibilidad de infraestructura de servicios públicos, las condiciones técnicas y ambientales del proyecto y las observaciones formuladas respecto de la localización y funcionamiento de la infraestructura proyectada.

Finalmente, los actos administrativos que eventualmente sean expedidos por el INDEV como resultado de la continuación del procedimiento deberán observar las reglas de notificación previstas en el artículo 39 del Acuerdo Municipal 026 de 2021, particularmente aquellas relativas a la notificación personal de las decisiones de asignación, de manera que estas produzcan

efectos jurídicos frente a sus destinatarios y puedan ser ejercidos los derechos de contradicción y defensa que correspondan.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de que, al momento de reanudar el procedimiento, el INDEV deba verificar y respetar las situaciones jurídicas que, eventualmente, se hubieren consolidado válidamente con anterioridad a la ejecutoria de esta sentencia, siempre que estas tengan fundamento en actuaciones expedidas por la autoridad competente, se encuentren amparadas por el ordenamiento jurídico y reúnan los presupuestos necesarios para producir efectos jurídicos.

4.4 Conclusiones

Con fundamento en los razonamientos de orden constitucional, legal y jurisprudencial expuestos a lo largo de esta providencia, el Despacho concluye que la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023 se encuentra viciada de nulidad absoluta y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

En consecuencia, al haberse desvirtuado la presunción de legalidad de la Resolución No. 1132 de 2023 por la estructuración de las causales de falta de competencia y expedición irregular contenidas en el artículo 137 del CPACA, se impone declarar su nulidad general con efectos *ex tunc*, por lo cual el INDEV conserva la competencia para la reanudación del trámite en debida forma, para salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso de los postulantes, a la par que se dispondrá la compulsa inmediata de copias penales, disciplinarias y fiscales ante el concurso de anomalías que rodearon la expedición del acto.

5. COSTAS

Para guardar coherencia con la posición sistemática y reiterada asumida por el H. Tribunal Administrativo de Casanare¹¹, teniendo en cuenta el factor subjetivo conforme a la redacción del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el Juzgado no condenará en costas a la parte demandada toda vez que ésta no observó una conducta temeraria o de mala fe dentro de la actuación surtida.

6. DECISIÓN:

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Yopal Casanare, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

7. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución No. 1132 del 30 de diciembre de 2023, expedida por el Alcalde Municipal de Yopal, *"Por medio de la cual se localizan e identifican los dos mil quinientos ochenta y nueve (2.589) beneficiarios, en la modalidad de lotes con servicios en el proyecto de vivienda (Alameda Martha Mojica) a los hogares habilitados y calificados en el marco de la convocatoria pública de vivienda, Resolución 093 de 2023 dando cumplimiento a la política pública de vivienda Acuerdo 026"*, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: COMPULSAR COPIAS de las piezas procesales pertinentes de este expediente, de manera inmediata y por conducto de la Secretaría del Despacho, con destino a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría competente, para que adelanten las investigaciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar en razón a las presuntas irregularidades advertidas en la expedición y ejecución del acto anulado y el manejo del proyecto habitacional, de acuerdo con lo ordenado en el numeral 4.3.5 de esta sentencia.

¹¹ Tesis del Tribunal Administrativo de Casanare M.P. Néstor Trujillo González. Sentencia del 28 de febrero de 2013 en el expediente No. 850012333002-2012-00201-00. Actor Juan Harvy Durán Zapata Vs. DIAN. Y Auto del 21 de marzo de 2013 Demandante Felipa Inelia Avendaño Mendivelso Vs. Nación-Fiscalía Das en supresión en expediente No. 850013333001-2012-00030-01.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta decisión y cumplidos sus ordenamientos, archívese el expediente, previas las constancias que sean necesarias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

MAURICIO ANDRÉS PÉREZ CABALLERO
JUEZ

Firmado Por:
Mauricio Andres Perez Caballero
Juez
Juzgado Administrativo
03
Yopal - Casanare

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **e0e525bf9db21aed509842da3003c47a5376e44c26d51a9daef00b354168ccc9**

Documento generado en 08/10/2026 07:45:47 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>