

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Expediente No.:	11001-33-34-006-2014-00254-01
DEMANDANTE:	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO:	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho - Sistema oral

Asunto: Fallo Segunda Instancia

En la oportunidad procesal prevista en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto en audiencia por el apoderado de la parte demandante contra la sentencia del doce (12) de septiembre de 2016 proferida por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Primera, donde i) se denegaron las pretensiones de la demanda y ii) se negó la condena en costas.

I. ANTECEDENTES

1. El escrito de demanda

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

El apoderado del representante legal de la EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA ECOANDINA LTDA, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2012), presentó demanda contra BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT (fls. 1-14 C.1).

1.1. Pretensiones

La parte actora solicitó las siguientes:

“1. Que es nulo el acto Resolución No. 603 de 22 marzo de 2013 expedida por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat que impuso sanción de multa por la suma de SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTISEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$79.126.599.00) por la presentación extemporánea de los balances financieros correspondientes al año 2009 y CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$50.793.057.00) por la presentación extemporánea de los balances financieros correspondientes al año 2010, para un total de CIENTO VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS DIECIENUEVE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$129.919.656.00) a la EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA ECOANDINA LTDA, por encontrarse viciado.

2. Que es nulo el acto Resolución No. 352 de 21 marzo de 2014 proferida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat por medio de la cual resuelve el recurso de apelación, confirmando en todas y cada una de sus partes la resolución No. 603 de 22 marzo de 2013, por encontrarse viciado.

3. Que como consecuencia de lo anterior, se ordene a la

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

Secretaría del Hábitat se expida resolución conforme a la ley, respetando la determinación del legislador legitimado, sin la interpretación abusiva de criterio auxiliar que hace la administración para agravar la sanción.

4. Como resultado de los anterior, ordénese a la Secretaría de Hábitat que como consecuencia de las anteriores declaraciones se conde a pagar a favor del demandante el señor LUIS DANIEL PARRA RINCÓN, las costas judiciales y agencias en derecho en la cuantía que señale juzgado.

5. Que sobre las condenas que se impongan en la sentencia, se disponga que se causarán los intereses comerciales moratorios, desde la ejecutoria del fallo hasta cuando se verifique su pago efectivo”

2. HECHOS

Expuso como fundamentos fácticos los siguientes:

Mediante Resolución No. 603 de 22 marzo de 2013 expedida por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat se impuso sanción de multa a la EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA ECOANDINA LTDA por la suma de SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTISEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$79.126.599.00) por la presentación extemporánea de los balances financieros correspondientes al año 2009 y CINCUENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL CINCUENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$50.793.057.00) por la presentación extemporánea de los balances financieros correspondientes al año 2010, para un total de

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

CIENTO VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS DIECIENUEVE MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$129.919.656.00).

Por lo anterior, solicitó revocar la citada resolución, ya que se presentó ilegitimidad en la potestad de remisión al criterio auxiliar, indebida aplicación de la analogía en materia sancionatoria, prohibición de la responsabilidad objetiva de la persona jurídica, falta de aplicación de los principios de proporcionalidad, nulla poena sine lege, interpretación razonable de los artículos artículo 17 y 25 de la ley 57 de 1887 y de favorabilidad.

Mediante Resolución No. 352 del 21 marzo de 2014 proferida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat se resolvió el recurso de apelación en el proceso 3-2012-54024-382, confirmando el valor de la multa a la EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA ECOANDINA LTDA, desconociendo los principios anteriormente mencionados.

Señala que tiene derecho a la corrección en el valor de la multa, ya que la Secretaría Distrital del Hábitat, se remite a un criterio auxiliar para ajustarla a un mayor valor, desconociendo preceptos legales como la ilegitimidad a la potestad de remisión al criterio auxiliar, de acuerdo al principio constitucional de legalidad y debido proceso establecido en el artículo 29 de la Carta Política. La multa establecida en el parágrafo 1 artículo 3° del Decreto 2610 de 1979 tiene el supuesto de una normatividad carente de contenido o vacíos de sustrato jurídico si se ve en la actualidad para establecer el valor de la multa, no permitiendo por ello que la propia administración se remita a un expediente (Consejo de

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

Estado sección segunda subsección A del 13 de julio de 2006, expediente número 73001-2300020020072001) pues atenta contra la ordenación jurídica perfecta, que lógicamente es una atribución reglada.

Señala que adelantó audiencia ante el Procurador II Judicial Administrativo 1 con fundamento legal en lo preceptuado en la Ley 1285 de 2009 y demás normas concordantes, agotando de esta manera la vía gubernativa.

3. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTOS DE LA VIOLACIÓN

3.1. Considera la demandante que los actos administrativos demandados vulneran las disposiciones normativas que se mencionan a continuación: Artículos 29 y 230 constitucionales, artículos 17 y 25 Ley 57 de 1887, artículo 1° del Código Penal y 1° del Código de Procedimiento Penal.

3.2. La parte demandante propuso como conceptos de violación los siguientes:

Principio constitucional de legalidad y debido proceso establecido en el artículo 29 de la Carta Política

No se puede dejar a discreción de la administración la determinación del valor de la infracción, pues esto afecta gravemente el principio de legalidad.

Las resoluciones acusadas no se ajustan al ordenamiento jurídico establecido, ya que es el legislador el competente para darle alcance en

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 3 del Decreto 2610 de 1979, y no puede con base en sus propias averiguaciones y con fundamento en sus unilaterales razonamientos, agravar la sanción que de prosperar afectaría gravemente el diseño del principio sancionador.

Indebida aplicación de la analogía en materia sancionatoria administrativa contenida en el artículo 230 constitucional

Es en la analogía legal que la misma ley autoriza recurrir a la interpretación de la norma que prevé un caso autorizando al juzgador acogerse a ella en otros eventos allí especificados, circunstancia que como se ha mencionado ni el mismo Decreto 2610 de 1979 lo ha instituido.

Si se apela a la interpretación analógica o la extensiva, el razonamiento jurídico no puede llegar al extremo de sancionar un hecho no punible por el Estado o sea que, en ningún caso se puede ampliar la pretensión punitiva de la administración.

Prohibición de responsabilidad objetiva de la persona jurídica en contravía del artículo 29 de Nuestra Carta Magna

La omisión de no presentar en tiempo los estados financieros con corte a 31 de diciembre de los años 2009 y 2010 de ninguna manera puede significar que el comportamiento esté dirigido a causar un daño al bien jurídico “vivienda digna” y por consiguiente, que pueda edificarse un presupuesto específico de responsabilidad, entendido así, se presume la responsabilidad objetiva en contravía del artículo 29 constitucional que la prohíbe, ya que se debe analizar un grado de culpabilidad suficiente para

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

que el legislador autorice a la administración sancionar.

Falta de aplicación al principio de proporcionalidad

Imponer una sanción de multa por un valor de cerca \$130 millones de pesos aproximadamente no racionaliza la actividad sancionatoria la cual fue censurada para indexarla, afectando gravemente los estados financieros de la empresa, su capacidad financiera y en consecuencia la solución de vivienda.

Falta de aplicación del principio nulla poena sine lege

Si bien es un principio constitucional consagrado en el artículo 29 y en las normativas penal y de procedimiento penal, se extiende la legalidad de la pena al juicio y al juez, pues la columna vertebral del ordenamiento sancionador, tiene cabida en las sanciones administrativas, observando el procedimiento, la competencia y la existencia de la sanción, sin que se pueda imponer una sanción por simple a analogía.

Desconocimiento y falta de aplicación de la Ley 57 de 1887, artículos 17 y 25

Uno de los límites más claramente establecidos para la interpretación normativa es el propio texto a ser interpretado, es decir cuando el legislador no distingue, no le es dable hacerlo al intérprete, por lo tanto, al leer el contenido literal del párrafo 1° del artículo 3° del Decreto 2610 de 1979, se encuentra que establece una multa en pesos por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional, suma que está plenamente

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

determinada, sin que en ninguna parte se remita a otro tipo de liquidación, que desde luego, no puede tener una interpretación extensiva para ser complementado por la Secretaría Distrital del Hábitat.

Para poder hacer una interpretación extensiva debe tenerse en cuenta el artículo 17 de la Ley 57 de 1887 y en relación con la valoración de la sentencia del Consejo de Estado (sección segunda subsección A del 13 de julio de 2006, expediente 730012300020020072001), la misma no tiene fuerza obligatoria sino respecto de las causas que fueron pronunciadas (efectos interpartes) y no como erradamente lo pretende la Secretaría Distrital del Hábitat, de dar efectos generales y ex tunc, sin que sea posible la retroactividad en sus efectos, los cuales rigen desde el momento en que inicie o se perfeccione, situación que ni el mismo legislador determinó.

Falta aplicación del principio de favorabilidad

Se debe aplicar la norma más favorable al administrado y no una decisión administrativa apoyada en un criterio auxiliar ante el debate existente por la indexación por vía administrativa y sin autorización previa del legislador para reajustar las multas establecidas en la ley.

Pérdida de la facultad sancionatoria de la administración genera la exclusión de la infracción administrativa

El demandante reconoce el pago de la infracción administrativa que dispone el legislador, sin embargo, la Tesorería Distrital no acepta el pago, pues sólo está autorizado recibir la suma con la interpretación

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

extensiva que se hace. Por lo tanto, no habría infracción administrativa alguna, si autorizan el pago de la suma expuesta por el legislador, lo que desconoce sus derechos al no permitirlo, además no existe ningún sector que niegue la obligación de garantizar el derecho de pagar las infracciones en la cuantía que el legislador estipular.

Ausencia de hecho imputable a la administración lo cual genera falla de responsabilidad estatal

De persistir el error en que incurre la Secretaría del Hábitat al agravar la sanción, atendiendo a una competencia que no le corresponde y no permitiendo el pago en la cuantía que el legislador estableció y que lo legitima a hacerlo, se está ante un hecho imputable ausente, lo que genera una falla de responsabilidad estatal que desde ya pone en conocimiento. Así se observa que, la administración ha atentado contra los principios orientadores de las actuaciones administrativas antes enunciadas.

4. ACTUACIÓN PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

4.1. Radicado y repartido el presente medio de control, le correspondió el conocimiento al Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, en auto del trece (13) de febrero de 2015 se inadmitió la demanda (fl. 54 C.1), por no aportar la constancia de notificación de que trata el numeral 1° del artículo 166 del CPACA, de la Resolución No. 352 del 21 de marzo de 2014 por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación y no obrar manifestación alguna en la demanda referente al inciso 2° de la misma normatividad. Allí se reconoció personería al Dr.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Camilo Andrés Galvis Morales como apoderado de la sociedad Empresa Ecoandina Ltda.

4.1.1 Posteriormente, el apoderado judicial de la demandante subsanó la demanda, aportando i) copia de la notificación personal del contenido de las Resoluciones 352 del 21 de marzo de 2014 y 603 del 22 de marzo de 2013, ii) la constancia de ejecutoria de las Resoluciones Nos. 603 de 2013, 1993 de 2013 y 352 de 2014 y iii) copia certificada de la notificación personal de la resolución No. 352 del 21 de marzo de 2014 (fls. 55-59, 66-67 C.1).

4.1.2 En providencia del 17 de abril de 2015 se dispuso i) admitir la demanda presentada, ii) notificar personalmente al Alcalde Mayor de Bogotá y al Ministerio Público delegado y iii) aceptar la renuncia del poder presentada por el apoderado de la parte demandante y disponer la comunicación respectiva (fls. 70-71 C.1).

4.1.3 A folio 78 y 79 obra poder conferido por el representante legal de la empresa Constructora Ecoandina Ltda. a la Dra. Ruth Maricela Pulido Galvis.

4.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

4.2.1. Secretaría Distrital del Hábitat

Mediante apoderado la entidad contestó la demanda solicitando que se desestimen las pretensiones de la acción instaurada con fundamento en



EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

las consideraciones y razones jurídicas y de hecho que se exponen a continuación, por carecer de causa y sustento jurídico, pues los actos administrativos atacados fueron expedidos conforme a la ley sin que se configuren las causales que dan origen a la presente acción, ni se presenta vulneración alguna a los derechos de la demandante que requieran ser objeto de restablecimiento (fls. 84-93 C.1):

El artículo 8 del Decreto Nacional 51 de 2004 consagra específicamente la obligación concerniente con la presentación de informes para los agentes inmobiliarios matriculados, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, expidió la Resolución 201 de 2009 para regular dicha obligación en el artículo 38. En ese sentido la Empresa Constructora Andina Ecoandina Ltda. está matriculada ante la Administración Distrital como enajenador de inmuebles destinados a vivienda urbana con la matrícula No. 2009093.

Según constancia emitida el 23 de agosto de 2012 por la Subdirección de Prevención y Seguimiento de esta entidad se certificó que la demandante i) no presentó el balance anual con corte a 31 de diciembre de 2009, incumpliendo la obligación legal establecida en el literal b) del artículo 5 de la Resolución 201 del 3 de julio de 2009 y ii) no presentó el balance anual con corte a 31 de diciembre de 2010, incumpliendo la obligación legal establecida en el literal b) del artículo 9 de la Resolución 671 del 4 de junio de 2010. Por tal motivo la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat inició investigación administrativa contra la sociedad demandante mediante

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

auto No. 106 del 15 de enero de 2013, dándole traslado al representante legal mediante oficio SDHT-2-2013-04157 del 21 de enero de 2013, siendo contestada y aportando los estados financieros de los años 2009 y 2010, señalando que la dirección de correspondencia estaba equivocada, razón por la cual no conoció oportunamente la solicitud.

Mediante Resolución No. 603 del 22 de marzo de 2013 la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda impuso sanción pecuniaria a la sociedad convocante por la suma de \$79.126.599 por la presentación extemporánea de 687 días de los estados financieros correspondiente al año 2009 (debió haberlo presentado el 3 de mayo de 2010) y de \$50.793.057 por la presentación extemporánea de 441 días de los estados financieros del año 2010 (debió haberlo presentado el 2 mayo de 2011), para un total de \$129.919.656.

Contra la anterior decisión, se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales se resolvieron con resoluciones Nos. 1993 del 16 de septiembre de 2013 y 3252 del 21 de marzo de 2014, respectivamente, confirmando el acto administrativo. Decisiones notificadas personalmente los días 26 de septiembre de 2013 y 27 de mayo de 2014, cobrando ejecutoria el acto administrativo principal el día 28 de mayo de 2014.

Al presentarse extemporáneamente los informes de los años 2009 y 2010 no se desvirtuó el componente fáctico de la sanción impuesta por la Subdirección de Investigación y Control de Vivienda dentro de las competencias y facultades legalmente asignadas a la Secretaría Distrital del Hábitat y precisa que no existen vicios de nulidad y de falsa

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

motivación, debido a que en el escrito de la demanda no se logra demostrar que el fundamento fáctico de la decisión sancionatoria no exista (presentación extemporánea balances 2009 y 2010), el fundamento jurídico está claramente determinado en el encabezado de los actos administrativos (Ley 66 de 1968, Decretos Ley 2610 de 1979, 078 de 1987, Decretos Distritales 419 de 2008, 121 de 2008, Acuerdo 079 de 2003 y demás normas concordantes), la competencia de quien adoptó la decisión para sancionar no se encuentra caducada, se ponderó la situación particular de la administrada y se apreciaron razonablemente sus argumentos de defensa.

Para los periodos investigados la empresa demandante tenía matrícula de enajenador activa y vigente, lo cual la obligaba a presentar los balances anuales correspondientes a los años 2009 y 2010; no podría interpretarse que se le está exigiendo obligación de manera retroactiva, o que la administración se estuviera excediendo en su facultad para investigar y sancionar, sino que para la fecha de los hechos investigados, es decir, 2009 y 2010 nunca presentó los informes que estaba obligada a rendir, sin lograr desvirtuar la presunción de legalidad, atributo del cual gozan los actos administrativos demandados y así deberá ser declarado.

Así las cosas, con base en los postulados normativos y jurisprudenciales resulta claro que no le asiste razón a la sociedad demandante que ésta entidad se extralimitó en el ejercicio de sus funciones e infringió las disposiciones constitucionales citadas en la demanda, toda vez que en ejercicio de su función de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y protegiendo el

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

derecho constitucional a la vivienda digna, la Subdirección de Control de Vivienda se encontraba facultada para actualizar el valor de la multa impuesta a los administrados sometidos a control.

Con fundamento en las razones formuladas en esta defensa es preciso señalar que para el tipo de mecanismo de control utilizado, en el escrito de la demanda, no se encuentra claramente determinado el sentido de la infracción y por tal razón no se cumple con el concepto de violación, por el contrario se encuentra plenamente demostrado que los actos administrativos mediante los cuales se impuso y confirmó en vía gubernativa la sanción a la demandante fueron expedidos conforme a la Ley sin que al respecto se vulnere ningún derecho de ésta, configurándose así la excepción propuesta de inepta demanda por inexistencia de las causales de nulidad alegadas.

4.5.2. La apoderada de la entidad demandada propuso como **excepciones previas:**

4.5.2.1 Inepta demanda por inexistencia de las causales de nulidad alegadas Los actos administrativos impugnados se expidieron con sujeción a la Constitución Política y las normas legales. Además, la demanda carece del concepto de violación considerando que no explica razones de orden jurídico y fáctico, por la que presuntamente se vulnera el ordenamiento jurídico con la expedición de las resoluciones atacadas. No se evidencia el alcance y sentido de dicha violación en relación con la sanción impuesta, pues no basta con no compartir la interpretación que la Administración Distrital hace del ordenamiento legal, sino debe comprobar que ésta es contraria a la norma en que se funda o lo hace

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

basado en motivación fáctica o jurídica inexistente, exigencia contemplada en el numeral 4 del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011 y ante su ausencia debe declararse fundada la excepción.

4.5.2.2. Inepta demanda por falta de consolidación del acto administrativo al no demandar la totalidad de los actos - integración del acto administrativo Se solicita declarar como probada esta excepción por cuanto la parte demandante no contempló la totalidad de los actos administrativos propios de la acción, toda vez que dentro de estos no solicitó la nulidad total, o tan siquiera, parcial de la Resolución No. 1993 de 16 de septiembre de 2013 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición” dentro del procedimiento administrativo de recursos adelantado contra la resolución No. 603 de 22 de mayo de 2013 “Por la cual se impone una sanción” a la sociedad Empresa Constructora Andina Ecoandina Ltda., por la no presentación de los Estados Financieros de los años 2009 y 2010.

No se demuestra dentro del escrito de demanda presentado, el motivo por el cual se omitió dentro de las pretensiones de la demanda la no conformación de la totalidad de los actos que conformaron el trámite administrativo de recursos.

4.5.2.3 Excepción innominada solicita dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA.

4.6. MEDIDAS CAUTELARES

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

4.6.1 La empresa demandante en escrito del 20 de agosto de 2015 solicitó medida cautelar de suspensión provisional de la resolución 603 del 22 de marzo de 2013 expedida por la Secretaría de Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. mediante la cual le fue impuesta multa por valor de \$79.126.599, por estimar que la indexación de la misma es errónea, por tomar como base jurídica el concepto jurídico No. 1564 del 18 de mayo de 2004 de la Sala de Consulta Servicio Civil del Consejo de Estado, el cual no es vinculante ni obligatorio, no estar contemplada en la norma, siendo ilegal ante la Constitución y normas jerárquicas, además de constituirse en un abuso de la administración pública, conllevando desviación de poder y vulneración del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución.

Señala que el artículo 3 del Decreto 2610 de 1979 determinó que la no presentación oportuna de los balances se sanciona con multa de 1.000 pesos por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional y que la simple confrontación de las resoluciones cuya suspensión se pide con las normas acabadas de citar, muestran manifiesta vulneración de éstas por extralimitar su autoridad al indexar o actualizar la sanción impuesta (Fls.1-3 Cdn. medida cautelar).

4.6.2 Surtido el respectivo traslado de la medida, el apoderado de la Secretaría Distrital del Hábitat se pronunció solicitando negar la misma por no existir pruebas o argumentos jurídicos que demuestren la ocurrencia de la falsa motivación, la expedición de los actos administrativos con violación palmaria y manifiesta de normas superiores o fundamento indebido de la indexación de la multa impuesta, debido a que los mismos se expidieron conforme al procedimiento legal y con

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

apego a las normas vigentes, en el marco de las competencias establecidas, notificando y trasladando a las partes para pronunciamiento, quienes lo hicieron respecto de cada solicitud, surtiéndose en las oportunidades procesales correspondientes. Tampoco se ha demostrado tan siquiera sumariamente la ocurrencia de los perjuicios alegados.

Precisa que del escrito de medida cautelar no se demuestra o concluye que se concreten alguno de los tres requisitos, pues la presunta vulneración de las normas superiores no resulta evidente al requerirse de un estudio previo minucioso para establecer los pormenores tenidos en cuenta para la expedición de los actos acusados, lo que no se puede establecer sin adelantar el proceso necesario, aportando pruebas pertinentes que permitan en la decisión final que resuelva sobre la legalidad o no del acto, lo que constituye el fondo y objeto del presente proceso (fls. 5-7 Cdno. medida cautelar).

4.6.3 En auto del 7 de abril de 2016 el Juzgado resolvió negar la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la resolución 603 del 22 de marzo de 2013, por cuanto confrontada la citada resolución con el artículo 29 constitucional, junto con las pruebas aportadas, no advirtió contradicción entre aquella y la norma señalada como transgredida, toda vez que la indexación o corrección monetaria de la sanción no deviene en ilegal, pues la norma no la prohíbe, ni establece que se considere como imposición de sanción adicional. Además, ya existe precedente judicial donde se decidió lo relativo al ajuste de valor o indexación de las multas, luego tampoco advirtió la evidente violación de

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

la norma constitucional (fls. 9-10 Cdn. medida cautelar).

4.7 AUDIENCIA INICIAL

Mediante auto de fecha 18 de agosto de 2016 se convocó a la audiencia inicial, para realizarla el día 12 de septiembre de 2016 a las 10:00 am (fl. 344 C.1).

La diligencia se llevó a cabo en la fecha y hora programada, con la comparecencia de los apoderados de la parte demandante y demandada (fls. 345-365 C.1). Allí el Juez de instancia se pronunció sobre:

i) EL SANEAMIENTO DEL PROCESO: El Despacho no encontró irregularidad alguna que deba ser subsanada en esta etapa procesal, sin que haya lugar a adoptar medidas de saneamiento para evitar sentencia inhibitoria.

ii) LAS EXCEPCIONES PREVIAS: se tiene que la demandada propuso excepciones de inepta demanda por inexistencia de las causales de anulación, e inepta demanda por falta de consolidación del acto administrativo al no demandar la totalidad de los actos (integración del acto administrativo), de las cuales se corrió traslado el 22 de abril de 2016.

Sobre la denominada inepta demanda por inexistencia de las causales de anulación, advirtió que en los términos en que fue propuesta, existe una imprecisión toda vez que se sustenta en que los actos administrativos se emitieron de conformidad con la ley y en que la

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

demanda carece del concepto de violación, considerando que no explican las razones de orden jurídico y fáctico por la que presuntamente se vulnera el ordenamiento jurídico con la expedición de las resoluciones, sin que tales argumentos la constituyan, pues la ineptitud sustantiva de la demanda hace referencia a la ausencia de requisitos en la ley para efectos de formular una demanda en forma, además de los anexos que se deben presentar. En ese sentido se niega la excepción propuesta.

En cuanto a la excepción inepta demanda por falta de consolidación del acto administrativo al no demandar la totalidad de los actos (integración del acto administrativo), observó que se sustenta en que la empresa constructora no demandó todos los actos administrativos de la actuación, al no solicitar la nulidad de la resolución No. 1993 de 16 de septiembre de 2013. Revisada las pretensiones de la demanda se solicitó la anulación de las resoluciones 603 del 22 de marzo de 2013, sin solicitar la anulación de la resolución No. 1993 de 16 de septiembre de 2013, sin embargo, no prospera la excepción toda vez que el artículo 163 del CPACA establece que *“cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo éste se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que lo resolvieron”*, luego, a pesar de que se omitió demandar el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición dentro del trámite al tenor de lo dispuesto en el artículo mencionado, se tiene por presentada la demanda en debida forma.

iii) FIJACIÓN DEL LITIGIO: El objeto del litigio se contrae en establecer la legalidad de los actos acusados, esto es la nulidad de las resoluciones

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

No. 603 del 222 de marzo de 2013, 1993 del 16 de septiembre de 2013 y 352 del 21 de marzo de 2014 por las que la demandada impuso una multa a la empresa Ecoandina Ltda. y resolvió los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la decisión judicial en su orden.

iv) CONCILIACIÓN: el comité de conciliación de la entidad demandada expresó no tener ánimo de conciliar por cuanto se emitieron los actos administrativos demandados conforme a la ley. Por lo tanto, al no existir ánimo conciliatorio ni fórmula de acuerdo, se declara fallida.

v) MEDIDAS CAUTELARES: No hay lugar a pronunciamiento sobre medidas cautelares por cuanto la solicitada por la parte demandante ya fue resuelta mediante providencia del 7 de abril de 2016.

vi) LAS PRUEBAS: se decretaron las siguientes:

De la parte demandante: Tuvo como pruebas las aportadas con la demanda. No pidió el decreto ni práctica de pruebas.

De la parte demandada: como pruebas, las aportadas con la contestación de la demanda, correspondiente a los antecedentes administrativos de los actos demandados. No pidió el decreto ni práctica de pruebas.

El Despacho no encontró procedente fijar fecha para la realización de la audiencia de pruebas, como quiera que no hay pruebas para practicar.

vii) ALEGATOS DE CONCLUSIÓN: agotado lo anterior, debido a que es

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

posible resolver el fondo del asunto con las pruebas que reposan en el expediente, se procede a realizar Audiencia de Alegatos y Juzgamiento conforme al artículo 179 del CPACA.

4.8 Alegatos de conclusión

Se le concedió la palabra a las partes y al Ministerio Público para que presenten sus alegatos de conclusión y de considerarlo procedente, el respectivo concepto. Posteriormente, se dictaría sentencia dentro de la presente audiencia.

4.8.1 Empresa Constructora Andina – Ecoandina Ltda.

La apoderada de la parte demandante precisa que por un lado está el Decreto Ley 2610 de 1979 que establece una multa por no presentar los estados financieros, y que la presentación no oportuna será sancionada con 1.000 pesos por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional y por otro lado, está la administración que realiza la indexación, saca la resolución indexada sin seguir el debido proceso, y que si bien no se encontraba de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, debió solicitar su derogatoria y la expedición de uno nuevo.

La administración se encuentra realizando facultades que no le están atribuidas en ninguna norma. La resolución sancionatoria expedida fundamentó la indexación en el artículo 230 de la Constitución, siendo claro que la atribución es de los jueces y no de la administración, se está frente a unas facultades que están asignadas al poder legislativo como al

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

poder judicial que las está tomando de manera arbitraria la administración para hacer la indexación.

Menciona que la administración indica en la decisión que toma, como fundamento un concepto del Consejo de Estado, no tiene efectos vinculantes ni es de obligatorio cumplimiento.

A todas luces encuentra que es ilegal la decisión, que no citan una norma en sí que indique que debe hacerse la indexación de esa manera; en cuanto a los principios de proporcionalidad y favorabilidad se están viendo menoscabados teniendo en cuenta que de una sanción de 687.000 se sube a 79 millones de pesos, valor que estima no es irrisorio en la actualidad, no lo es, teniendo en cuenta que la empresa Ecoandina es constructora pero no hace proyectos en cantidad, ellos no hacen proyectos seguidos. En estos momentos se encuentran embargados por todas las resoluciones y eso hace que estén detenidos, hecho que no ve la administración, afectándose el patrimonio de la empresa y reitera que dicha indexación es ilegal.

Se cuestiona que tan grave es la información que debe tener la administración, pues según el espíritu de la norma es evitar las constructoras piratas, por lo que debe aplicárseles el principio de buena fe, pues desconocían que tenían que entregar esos informes, sabe que la ignorancia de la ley no es excusa, pero la administración debía ejercer el principio de publicidad para avisarles sobre los plazos, y así ayudaría a los administrados.

En consecuencia, a todas luces teniendo en cuenta los argumentos de la

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

administración de la resolución demanda, solicita la declaratoria de nulidad de la resolución, por estar los argumentos viciados de ilegalidad en relación a la indexación, por ser un valor muy elevado para la constructora que la puede llevar a la quiebra.

4.8.2 Secretaría Distrital del Hábitat:

La apoderada de la parte demandada precisa que conforme al artículo 3° de la Ley 66 de 1968 modificado por el Decreto 2610 de 1979, en el párrafo 1° consagra la obligación para las personas que ejercen actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y que hayan obtenido su registro ante la Superintendencia Bancaria, está en la obligación de remitir los balances en la fecha indicada en los formularios oficiales, la no presentación acarrea una sanción de 1.000 pesos por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional.

En el caso en concreto, se tiene que la empresa demandante fue investigada por no presentar anualmente los balances a 31 de diciembre de los años 2009 y 2010, por lo tanto, incumple totalmente la obligación contenida en las resoluciones 201 de 2009 y 671 de 2010.

Está acreditado en los antecedentes administrativos que en todo momento se le garantizó el debido proceso, quien tuvo participación activa con las respuesta e interposición de los recursos. Ahora bien, la empresa tenía vigente la matrícula mercantil y por lo tanto estaba obligada a cumplir con las obligaciones de los enajenadores y es claro que en sentencia del Consejo de Estado se avala la indexación del valor

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-33-34-005-2014-00254-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

de las multas acorde con los principios de justicia y equidad, por lo tanto, solicita negar las pretensiones de la demanda por carecer de las causales de nulidad alegadas por la demandante.

4.9 Concepto del Ministerio Público

La Procuradora 85 Judicial I para Asuntos Administrativos señala que la indexación surge con el fenómeno de depreciación de la moneda y tiene como fin preservar el valor real y el poder adquisitivo con el paso del tiempo, hacerla funcional y efectiva en su fin, sin que se constituya en una sanción adicional.

En cuanto a la competencia para actualizar las sanciones, conforme a lo estudiado y zanjado por el Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto 1564 de 2004 se determinó que si le asiste a la administración dicha potestad.

Luego al aplicar la multa al infractor de las normas debe establecer el valor y el ajuste al momento de su cobro haciendo uso de la indexación, sin que se abroge competencias que no le corresponden, por el contrario, da aplicación a los principios de justicia, equidad, proporcionalidad y asume los fines que le son propios.

Para el caso particular, la decisión de indexar la sanción se encuentra ajustada las normas y jurisprudencia pertinentes, y resulta proporcional, por lo que concluye que, los cargos enunciados por la demandante no tienen vocación de prosperidad y solicita negar las pretensiones de la demanda.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

5. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera el 12 de septiembre de 2016 profirió sentencia de primera instancia en audiencia de conformidad con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011, resolviendo i) denegar las pretensiones de la demanda y ii) no condenar en costas (fls. 345-365 C.1). Los fundamentos de la decisión son los siguientes:

Frente al **Principio de Legalidad y Debido Proceso del artículo 29 constitucional**, se requiere que las conductas sancionables estén descritas previamente en la normatividad vigentes, para garantizar el principio de legalidad, encontrando que a la empresa demandante le fue impuesta una sanción por no haber allegado los balances financieros en la oportunidad que fue dispuesta en las normas que regulan la actividad de enajenación de vivienda.

Conforme al artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979 y las resoluciones 201 de 2009 y la 671 de 2010, la Empresa Constructora Andina Ecoandina Ltda., con registro de enajenación No. 2009064 tenía la obligación de entregar a más tardar el primer día hábil de mayo el balance anual del año inmediatamente anterior, sin embargo, estos estados financieros para los años 2009 y 2010, tan sólo fueron radicados hasta el 14 de febrero de 2013, cuando rindió explicaciones sobre la entrega de ellos, una vez aperturada la investigación, siendo claro que con la actuación de la Administración, no se quebrantó el principio de legalidad invocado por la demandante.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

A la vez estableció que no se vulneró el debido proceso, habida cuenta que la Empresa Constructora Andina Ecoandina Ltda. intervino en las oportunidades dispuestas en el trámite administrativo para replicar, pedir pruebas e interponer los recursos de ley.

En cuanto a la inconformidad de la forma en que fue impuesta la multa en la actuación administrativa, indicó que la sanción por incumplir la obligación de remitir el balance de las personas dedicadas a la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda con corte a 31 de diciembre del año anterior en las fechas que determine la autoridad competente, corresponde a una multa de mil pesos (\$1.000.00) moneda corriente por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional, conforme al artículo 3° del Decreto 2610 de 1979.

La sanción se previó conforme a lo dispuesto por el legislador, no obstante, ya que el citado Decreto no tuvo en cuenta la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, la administración actualizó la multa impuesta determinando el valor real de la misma, para la época en que se constituyó la sanción, sin que con ello se entienda que se agravó la sanción, pues el valor establecido en la norma debía traerse a valor presente para mantener el valor adquisitivo de la moneda a través de la figura de la indexación. Por lo tanto, la liquidación de la sanción no se hizo de manera caprichosa, sino conforme a la normatividad vigente y aplicando los valores contenidos en la tabla expuesta en la resolución mediante la cual impuso la sanción, y que fue indexada sin que ello signifique el pago de un mayor valor al establecido en la ley.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

Indebida aplicación de la analogía en materia sancionatoria, artículo 230 constitucional, no prospera y se niega el cargo, ya que no fue aplicada la analogía en el caso para establecer la conducta a sancionar, pues fue determinada por el legislador en las normas que regulan el control y vigilancia de la actividad que ejercen los enajenadores registrados. Además, no es viable la aplicación de la figura de la analogía porque se requiere de la existencia de la conducta susceptible de ser sancionada con el fin de garantizar el principio de legalidad, el debido proceso y el derecho a la defensa. Así mismo, la indexación es un mecanismo para contrarrestar los efectos de la devaluación de la moneda sufridos por el paso del tiempo.

Prohibición de responsabilidad objetiva de la persona en contravía del artículo 29 constitucional, no es de recibo entrar a analizar si la responsabilidad al momento de la comisión de la conducta fue objetiva o subjetiva, porque la discusión propuesta persigue desvirtuar la eficacia del deber legal impuesto y no la forma en que se cometió la infracción, por lo tanto, no prospera el cargo.

Falta de aplicación al principio de proporcionalidad, el parágrafo 1° del artículo 3° del Decreto Ley 2610 de 1979 establece el parámetro para determinar la sanción indicando que la no presentación oportuna de los estados financieros a 31 de diciembre del año anterior, será sancionado con multa de mil pesos por cada día de retardo. En la resolución 603 de 2013 la administración impuso la sanción que fue indexada dentro de los parámetros legales, sin excederse en sus facultades sancionatorias, pues impuso la multa que resulta correctiva para exhortar al cumplimiento que regula a los enajenadores registrados, sin que

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

prosperare este cargo.

Falta de aplicación del principio de *nulla poena sine lege*, sobre esta censura el legislador previó la conducta susceptible de reproche al enajenador sujeto a registro y la sanción a imponer, por lo que carecer de relevancia el argumento de la demandante de que se acudió por remisión a otra normatividad para establecerla y reitera que la indexación corresponde al ajuste al valor en virtud del cual se equilibra la devaluación de las sumas dejadas de pagar o percibir en el tiempo, para garantizar el poder adquisitivo y evitar el desmedro, empobrecimiento del patrimonio y consecuentemente enriquecimiento sin causa, así el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Desconocimiento y falta de aplicación de los artículos 17 y 25 Ley 57 de 1887, la cita de la providencia del 13 de julio de 2206, Expediente No. -2002-00720-01 de la Sección Segunda del Consejo de Estado dentro de la Resolución 603 del 2013 para hacer hincapié en la indexación y adoptar la decisión de imponer la sanción, no tenía fuerza vinculante que atara la decisión de la administración por constituirse en un obiter - dicta y no en la parte resolutive, por lo tanto el cargo tampoco prospera.

Falta de aplicación del principio de favorabilidad, el salvamento de voto de la Sala de Consulta de Servicio Civil y el concepto emitido no ostentan el carácter de fuerza vinculante por no ser decisiones judiciales, sino meros conceptos y decisiones disidentes; no obstante, la administración al adoptar la decisión se apoyó en la posición del Consejo de Estado 1564 del 18 de mayo de 2004, para indexar la multa impuesta,

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

por lo tanto, no prospera este cargo.

Pérdida de la facultad sancionatoria de la administración que genera exclusión de la infracción administrativa y ausencia del hecho imputable a la administración que genera falla de responsabilidad estatal, los reproches de la no aceptación del pago de la suma impuesta por la Tesorería Distrital alude a una situación posterior al trámite administrativo adelantado por la Secretaría demandada, siendo ajeno a la formación de los actos administrativos demandados, por lo que se releva de analizarlas.

Dado que no se desvirtuó la legalidad de los actos demandados, las súplicas de la demanda deben ser denegadas.

Así, no hubo lugar a imponer la condena en costas a la empresa constructora demandante, como quiera que no están acreditadas las circunstancias del artículo 188 del CPACA, pues obró en legítimo derecho que le asiste de acudir a la administración de justicia para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que le impusieron la sanción.

6. RECURSO DE APELACIÓN

6.1. De la presentación y sustentación del recurso de apelación

La apoderada judicial de la parte demandante luego de la notificación de la decisión del juez, interpuso y sustento en audiencia recurso de

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

reposición y apelación, con base en los siguientes argumentos:

No se encuentra conforme con la decisión, pues si bien se están teniendo en cuenta los principios de equidad y justicia, también lo es que existe el principio de favorabilidad, el cual busca que se le aplique la norma más favorable al administrado, pues pese a que la administración y el juez encuentran bien sustentada la indexación, para ella se no encuentra sustentada la misma, y señala que este no era el mecanismo, pues el debido proceso y el deber ser es la derogatoria del Decreto Ley.

6.2 En audiencia, el juez rechazó el recurso de reposición conforme a lo normado en el artículo 242 del CPACA, sin agotar el trámite de traslado de ley por ser improcedente. En relación con el recurso de apelación, estima que el mismo fue interpuesto oportunamente y conforme a los artículos 243 y 244 del CPACA, concediéndolo ante el Tribunal para lo pertinente.

7. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

7.1. Trámite procesal

Por auto del 27 de marzo de 2017 se admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 12 de septiembre de 2016, dictada en audiencia inicial por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., y se dispuso la notificación personal del auto al Agente del Ministerio Público Delegado (fl. 4 C.2).

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

En providencia del 20 de abril de 2017 se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión (fl. 8 C.2).

7.2 Alegatos de conclusión en segunda instancia

7.2.1 La apoderada de la Secretaría Distrital de Hábitat presentó alegatos de conclusión, solicitando confirmar la decisión de primera instancia, desestimando las pretensiones de la demandante en el recurso de apelación y ordenando el cumplimiento de las actuaciones administrativas sancionatorias que fueron demandadas (fls. 10-16 C2).

Precisa que la entidad demandada, está facultada para investigar y sancionar la no presentación oportuna de balances de las personas naturales jurídicas registradas como enajenadoras de inmuebles para vivienda y para el caso concreto, está probado que la investigación y sanción se originó por la presentación extemporánea del balance anual con corte a 31 de diciembre de 2009 y 2010, incumpliendo las obligaciones establecidas en la Resolución 201 de 2009 y 671 de 2010.

Así mismo, se encontró probada la garantía del debido proceso en cuanto a la participación activa de la demandante en la investigación administrativa y posterior sanción al interponer los recursos y la facultad de esta Secretaría de indexar la multa impuesta reiterando lo señalado en Sentencia del 30 de mayo de 2013 del Consejo de Estado. Por lo tanto, es claro que tenía la competencia para su actualización al no tratarse de una nueva sanción ni de la agravación de la situación del sancionado, simplemente se ajustó, actualizó, corrigió a valor presente

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

unos valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, sin incurrir en algún vicio que afectara la legalidad de los actos administrativos expedidos.

7.2.2. La apoderada de la sociedad Constructora Ecoandina Ltda., alegó de conclusión solicitando la revocatoria de las resoluciones sancionatorias impuestas en su contra por no presentar los estados financieros 2009, 2010, 2011 y 2012 y en su lugar, se emitan nuevos actos administrativos que respeten el principio de proporcionalidad, buena fe y no aplicación de la indexación de la multa y se acceda a las pretensiones de la demanda (fls. 17 al 22).

Expresa que el Decreto 2610 de 1979 en su artículo 3 parágrafo 1 no indica que la multa deba ser indexada ni reajustada año tras año, sin desconocer la no presentación de los balances a que estaba obligado.

Solicita aplicar al caso concreto el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta que la administración no había realizado requerimiento alguno sino hasta cuando iba a completar los 3 años para la prescripción de derechos y caducidad de las acciones, incurriendo en mora en sus deberes y obligaciones de requerir los administrados agravando la cuantía de la sanción impuesta.

Adicionalmente, se evidencia que en el caso concreto la sanción se impuso de manera general y no particular, si considerar que la administración se tardó en requerir al administrado, ni tener en cuenta las condiciones de la Empresa Constructora Ecoandina que no puede compararse con Cuzesar y Colpatria, sin existir proporcionalidad ya que

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

si les imponen las sanciones a ellas serán irrisorias frente a una empresa pequeña como lo es Ecoandina, que resulta perjudicialmente onerosa y desproporcionada. De igual manera, observa que la actividad sancionatoria de la administración se encuentra limitada en los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y finalidad que son de rigurosa observancia en la elaboración de las reglas de derecho.

8. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 134 Judicial II Administrativa emitió concepto en el presente caso solicitando confirmar la sentencia de primera instancia del 12 de septiembre de 2016 emitida por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Primera, desestimando la petición del apelante (fls. 23-33 C2).

De acuerdo al parágrafo 1° del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979, es claro que no se prevé un mecanismo de actualización de valores de la multa señalada; sin embargo, considera que la indexación hecha por la Secretaría Distrital del Hábitat es correcta y ajustada jurídicamente, pues de lo contrario, las multas con el paso del tiempo, llegarían a ser irrisorias por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, por lo que la misma no se constituye en una nueva sanción económica, sino que trae a valor presente las sumas de dinero de que trata dicha disposición.

De esta forma, se desvirtúa el argumento principal de nulidad de las resoluciones demandadas, puesto que los supuestos fácticos fueron ampliamente probados durante el proceso, y es evidente que debe

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

imponerse la multa, puesto que la empresa demandante infringió sus obligaciones como persona jurídica registrada enajenadora de bienes inmuebles para vivienda urbana. En este sentido y con respecto a las demás consideraciones del juez, encuentra ajustado jurídicamente el fallo de primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sección Primera para resolver el recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante, al tenor de lo previsto en el artículo 153 del C.P.A.C.A¹ y del numeral 1º del artículo 18 del Decreto 2288 de 1989.

En este asunto se trata de una situación de apelante único, donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso², la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

¹ Ley 1437 de 2011, art. 153: “Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda”.

² **ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

En ese contexto, es claro que el superior, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, valga decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso.

2. Problema jurídico

Procede la Sala estudiar el recurso de alzada presentado y sustentado por la apoderada de la sociedad demandante frente a la sentencia dictada en audiencia el día 12 de septiembre de 2016, con el fin de determinar si procede la aplicación del principio de favorabilidad para la indexación de la sanción impuesta.

3. Análisis de la Sala

Para resolver el presente asunto, la Sala de Decisión tendrá en cuenta los argumentos esbozados por la apoderada de la apelante relacionados con lo siguiente: i) del principio de favorabilidad en materia sancionatoria y ii) de la indexación de la sanción y iii) conclusiones.

i) Del principio de favorabilidad en materia sancionatoria

La Constitución Política establece el principio de favorabilidad como una excepción al principio de la irretroactividad, en tanto autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social, así:

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.” (negrillas no originales)

Para la doctrina, el principio de favorabilidad aplica en el ámbito del derecho sancionatorio de la administración porque *“los actos que imponen la pena son formalmente administrativos pero materialmente jurisdiccionales”*, por lo que en su expedición se *“debe brindar también las protecciones propias del derecho penal que tiene en la favorabilidad una de sus más preciadas expresiones de indemnidad, defensa y seguridad del ciudadano”*³.

Consiste entonces la favorabilidad en la aplicación de la norma que resulte más beneficiosa que aliviane las cargas que deban ser asumidas por los intervinientes, ante la coexistencia de normas similares que regulen una misma materia.

Al respecto el Consejo de Estado sentencia del 4 de agosto de 2016, Rad. 2013-00701 C.P. Guillermo Vargas Ayala, indicó:

“Si bien el fundamento del derecho penal también se deriva del ius puniendi del Estado, lo cierto es que los objetivos que se persiguen a través de esta disciplina no son los mismos que pretenden ser resguardados por medio de la potestad sancionatoria en materia administrativa.

Al efecto, el Consejo de Estado ha manifestado que mientras que “[l]a potestad sancionatoria penal propende por la garantía del

³ Ossa Arbeláez, Jaime, Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática, segunda edición, Legis Editores S.A, Bogotá, 2009, Pp. 309-310.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

orden social en abstracto (...)", "la potestad sancionatoria administrativa, por su parte, busca garantizar primordialmente los principios constitucionales que gobiernan la función pública y cumplir los cometidos estatales (...)"

Así mismo, en providencia de la Sala de Consulta del Servicio Civil No. 1454 del 16 de octubre de 2002 y en sentencia de la Sección Primera del 5 de octubre de 2009 C.P. María Claudia Rojas Lasso se señaló al respecto que:

"Para la aplicación del Principio de Favorabilidad en materia administrativa sancionatoria no es determinante que la conducta sancionada sea de carácter instantáneo o de carácter permanente, tal y como ocurre en derecho penal.

*Por el contrario, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha demostrado que los presupuestos que dan pie a la **aplicación del principio de favorabilidad en materia administrativa sancionatoria son los siguientes: (i) que exista un lapso del tiempo ocurrido entre el momento de comisión de la conducta reprochable y el instante en que se profiere la respectiva sanción por parte de la Administración, y además (ii) que en el entretanto hubiese existido un tránsito de leyes que regulaban la misma materia sobre la cual se fundamente la imposición de la sanción.**"* (negrillas no originales)

ii) De la indexación de la sanción

Frente a este punto, esta Colegiatura trae a colación la sentencia del Consejo de Estado- Sección Primera del 30 de mayo de 2013 radicado No. 2006-00986-01, CP María Elizabeth García González, en la cual se estudió el tema de la indexación y corrección monetaria de las sanciones al precisar:

"Teniendo en cuenta que han transcurridos más de cuarenta años desde la expedición de la Ley 66 de 1968, modificada por el

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Decreto Ley 2610 de 1979, la Administración Distrital, con el fin de cumplir con el control efectivo de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y tomar las medidas correctivas para proteger el derecho a la vivienda digna de los adquirentes de las mismas, procedió a traer a valor presente los montos por la Ley establecidos, toda vez que los valores en la forma prevista, es decir, aplicables al año de 1968, resultan irrisorios e ineficaces para cumplir con dicho fin, sin que la aplicación de la indexación implique el desconocimiento del principio de legalidad de la pena.

La Corte Constitucional sí avala la aplicación de la figura de la indexación, aún en los casos en que no exista disposición legal que específicamente la establezca, en aras a proteger y garantizar los principios rectores del Estado Social de Derecho, los cuales deben primar en cualquier interpretación y aplicación normativa.

En este punto es importante señalar que en materia de inspección, vigilancia y control a la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las multas de que trata el numeral 9° del artículo 2° del Decreto Ley 78 de 1987, se destinarán a financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, razón por la cual al no indexarse dichos valores no solo no se cumple con el fin preventivo de la norma, sino que se afectan directamente los derechos de las personas destinatarias del programa de reasentamiento.

A pesar de las regulaciones sancionatorias contenidas en la Ley 66 de 1968 y los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987, es claro que en las mismas se presenta un vacío legislativo, al haber olvidado el Legislador establecer la forma de actualización de las multas allí contempladas, las cuales, con el transcurso del tiempo, y más aún cuando han transcurrido más de cuarenta años desde su expedición y ante el marcado fenómeno inflacionario que afecta las economías en desarrollo como la Colombiana, se vuelven inocuas e ineficaces para lograr el propósito que motivó su creación.

Este vacío legislativo, de no ser llenado por la Administración con base en los criterios auxiliares contenidos en el artículo 230 de la Constitución Política y los principios constitucionales, como la equidad y la justicia, estaría desconociendo de manera evidente el derecho constitucional a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51, ibídem.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

Finalmente, la indexación de las sanciones desarrolla adicionalmente el principio de prevalencia de la sustancia sobre la forma. La consagración de la prevalencia del derecho sustancial en nuestra Carta genera como consecuencia que en el ordenamiento jurídico tenga prevalencia la dimensión material sobre la formal.

En este escenario, la indexación constituye una herramienta con la que cuentan los operadores del derecho para hacer efectivo el citado principio constitucional y la voluntad del Legislador en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979.

Para la ciencia económica, la indexación se entiende como el procedimiento por medio del cual se aplica la modalidad de mantener constante en el tiempo el valor de compra en toda transacción, compensándola a la misma de manera directa o indirecta.

En este sentido, el propósito de la indexación es uno: mantener el valor o poder adquisitivo constante de la moneda en razón de la depreciación que ha sufrido por el paso del tiempo. La indexación o corrección monetaria no tiene por finalidad incrementar o aumentar el valor nominal de las sumas económicas, sino actualizarlo, es decir, traerlo a valor presente.

Estima la Sala que el procedimiento de actualización, indexación, indización o, simplemente, corrección monetaria, no implica el reconocimiento de un derecho adicional como un perjuicio o, si se quiere, la imposición de una sanción adicional.

Para la Sala resulta absolutamente claro que las sanciones, cualquiera que ellas sean, deben siempre respetar el Principio de Legalidad de la Pena, esto es, deben ser autorizadas por el Legislador y ser impuestas, previo el trámite de un debido proceso en el que se le respete el derecho de defensa y oposición al sancionado.

Sin embargo, la Sala reitera, que ese no es el caso en el que se procede a realizar la corrección monetaria de sumas impagadas. En este evento, lo que se está haciendo es simplemente traer a valor presente las sumas de dinero que, por el paso del tiempo, han perdido poder de adquisición o de compra. Nada más que eso. Está lejos de constituirse en una sanción económica a favor de quien se reconozca." (subrayas no originales)

<i>EXPEDIENTE No.</i>	<i>11001-33-34-005-2014-00254-01</i>
<i>DEMANDANTE</i>	<i>EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA</i>
<i>DEMANDADO</i>	<i>DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT</i>
<i>MEDIO DE CONTROL</i>	<i>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</i>

Conforme a esta jurisprudencia es evidente que la indexación pretende actualizar, ajustar o corregir a valor presente los valores de las sanciones impuestas que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, para conservar los principios constitucionales de justicia y equidad, en aras de que su propósito sea eficaz al momento de su cobro y que no pierda el valor adquisitivo, sin que ello pueda llegar a considerarse la imposición de una sanción adicional o una diferente a la prevista en el Decreto 2610 de 1979.

iii) Conclusiones

Estudiado este caso particular y concreto, esta Corporación concluye:

- a) La ley otorga a las autoridades administrativas, la facultad de imponer sanciones ante el incumplimiento de los deberes que legalmente han sido impuestos, debiendo estar la conducta sancionable y la sanción de manera inequívoca, clara y expresamente definidas por el legislador, pues no se trata de una potestad discrecional sino reglada. Así, el particular conoce previamente las consecuencias jurídicas que le acarrea la comisión de una conducta antijurídica frente a las normas sustanciales y procesales existentes.
- b) En el caso concreto se advierte que la sanción impuesta se hizo acorde a la normatividad vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, esto es el parágrafo 1° del artículo 3 del Decreto 2610 de 1979, respetando de este modo el principio de legalidad y debido proceso.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

- c) La indexación es una figura que permite mantener el valor intrínseco del dinero en el tiempo para que se materialice la reparación integral del daño con un pago justo y equitativo, debido al fenómeno inflacionario y la depreciación de la moneda, pues entre el período en que se contrae la obligación y aquel en el que se cumple, la suma debida pierde gran parte de su poder adquisitivo, por lo que debe hacerse uso del IPC para traer el valor aplicado en una multa impuesta a un valor presente.
- d) La administración al imponer la sanción a la Empresa Ecoandina Ltda. procedió a actualizar, corregir o ajustar el valor de la suma determinada en los actos administrativos acusados, para traerlo al valor actual o presente, esto teniendo en cuenta el valor de la multa establecida en el precitado Decreto 2610, así como la pérdida de valor adquisitivo de la moneda y aplicando los principios, de equidad, de justicia, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, sin que pueda decirse que ello llega a constituir la imposición de una sanción adicional o diferente a la establecida por la ley.
- e) Luego, la indexación de la sanción impuesta a la sociedad Ecoandina Ltda., se estima ajustada a los criterios antes decantados, en la medida que aquella se encuentra actualizada en un valor vigente y acorde al marco del parágrafo 1° del artículo 3° del Decreto 2610 de 1979 que estableció la suma de mil pesos (\$1.000), como multa por la no presentación oportuna de los balances por cada día de retardo, normatividad que a la fecha aún

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

se encuentra vigente, con un valor que en estos momentos no resulta equitativo para su cobro, razón por la cual la administración obró correctamente al indexar la sanción pecuniaria impuesta, de manera objetiva y técnica y conforme a las fórmulas aceptadas jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, al no prever la norma un mecanismo específico para la actualización periódica de los montos respectivos.

- f) En cuanto a la aplicación de principio de favorabilidad en el asunto bajo estudio, no se encuentran los supuestos para proceder de conformidad, en tanto que para la imposición de la multa por la no presentación oportuna de los balances por parte de los registrados como enajenadores de inmuebles destinados a vivienda, se tuvo en cuenta la norma vigente que regula la materia en tanto la conducta imputable que resulta contraria a derecho, así como en la sanción pertinente.

Aquí sólo que se trae el valor del sanción pecuniaria impuesta a un valor real que cumpla con el principio de reparación integral del daño, siendo la que corresponde aplicar por no existir otra norma similar vigente que regule dicha materia, es decir no se presenta el fenómeno de coexistencia de normas o tránsito de leyes, que regulen una situación diferente sobre la misma materia que aquí se discute, que eventualmente pueda reportar algún beneficio particular a la sociedad demandante, para que la administración hubiese hecho uso de aquella en reemplazo de la que fue efectivamente aplicada, razón por la cual se negará la solicitud de aplicación del principio de favorabilidad expresada en el recurso de alzada.

23

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

En consecuencia, se confirmará en su integridad la sentencia del 12 de septiembre de 2016 proferida en audiencia por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera.

4. Costas procesales

De otra parte, se dispondrá la condena en costas y agencias en derechos en ambas instancias a la parte vencida, esto es, a la Empresa Constructora Andina- Ecoandina Ltda., cuya liquidación se hará por el Juzgado de origen conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del de la Ley 1437 de 2011, en armonía con los artículos 365 numeral 1^o y 366 del Código General del Proceso.

5. Reconocimiento de personería jurídica y solicitud

En escrito del 12 de abril de 2019 la Dra. Gladys Alexandra Lucero Cárdenas Rivera en su calidad de Subsecretaria Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat, allegó poder general otorgado mediante Escritura Pública No. 3449 del 5 de octubre de 2018 protocolizada ante la Notaría Sesenta y Cuatro del Círculo de Bogotá D.C., conferido a su favor para representar judicialmente a la entidad dentro del presente trámite (fls. 36-49 C.2).

⁴ C.G.P., art. 365: condena en costas: En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
(...)

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

También obra solicitud del 5 de septiembre de 2019, en la que pide la expedición de certificación sobre su calidad de apoderada de la Secretaría Distrital del Hábitat dentro del proceso de la referencia (fl. 51 C.2).

Frente a ambas solicitudes, esta Sala procederá a i) reconocer personería jurídica a la apoderada de la Secretaría Distrital del Hábitat, Dra. Gladys Alexandra Lucero Cárdenas Rivera en los términos y para los efectos del poder conferido y ii) ordenar a la Secretaría de la Sección Primera que expida y envíe la certificación solicitada por la referida apoderada.

6. Notificaciones Electrónicas

De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección, los correos electrónicos de las partes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	11001-33-34-005-2014-00158-02

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 12 de septiembre de 2016 proferida en audiencia por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Primera, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CÓNDENESE en costas procesales a la Empresa Constructora Andina- Ecoandina Ltda, conforme a lo señalado en la parte motiva.

TERCERO: Por Secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes intervinientes en el proceso, a los siguientes correos electrónicos:

NOMBRE	PARTE PROCESAL	E- MAIL
Ecoandina Ltda. Dra. Ruth Maricela Pulido Galvis	Apoderada Demandante	ecoandina@colombia.com
Secretaría Distrital del Hábitat, Dra. Gladys Alexandra Lucero Cárdenas Rivera	Entidad demandada	notificacionesjudiciales@habitatbogota.gov.co, gladys.cardenas@habitat.gov.co

CUARTO: RECONÓCESE personería jurídica a la Dra. GLADYS ALEXANDRA LUCERO CÁRDENAS RIVERA como apoderada judicial de la Secretaría Distrital del Hábitat en los términos y para los efectos del poder conferido.

EXPEDIENTE No.	11001-33-34-005-2014-00254-01
DEMANDANTE	EMPRESA CONSTRUCTORA ANDINA- ECOANDINA LTDA
DEMANDADO	DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HABITAT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

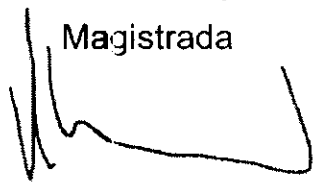
QUINTO: Por Secretaría, **ELABÓRESE y envíese** a la Dra. GLADYS ALEXANDRA LUCERO CÁRDENAS RIVERA la respectiva certificación sobre su calidad de apoderada judicial de la Secretaría Distrital del Hábitat del dentro del proceso de la referencia.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen dejando las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión realizada en la fecha.


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado