

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá, DC, diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	Número 11001-33-34-006-2014-00194-01
Actor:	CONSTRUCTORA ICODI SAS
Demandado:	ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ - SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - APELACIÓN SENTENCIA
Asunto:	SANCIÓN POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA - CADUCIDAD FACULTAD SANCIONATORIA DECRETO 01 DE 1984

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 323 a 325 cdno. ppal. número 1) en contra de la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2018 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC (fls. 293 a 318 *ibidem*) mediante la cual se dispuso lo siguiente:

"FALLA:

PRIMERO: *DENIEGÁNSE* (sic) las pretensiones de la demanda promovida por la constructora ICODI S.A.S por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: *No hay lugar a condena en costas.*

TERCERO: *En firme ésta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema." (fl. 318 cdnúmero ppal. número 1 – mayúsculas y negrillas del original).*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1) Mediante escrito radicado el 4 de septiembre de 2014 en la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá la sociedad Constructora Icodi SAS actuando por intermedio de apoderado judicial interpuso demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (fls. 112 a 119 cd ppal. número 1) con las siguientes súplicas:

"DECLARACIONES Y CONDENAS

1. *Que es nula la Resolución 808 de 2013, expedida por la entidad demandada, a través de la cual se impuso sanción de multa y se ordeno realizar unas obras a la constructora que represento.*

2. *Que es nula la Resolución 1648 de 2013, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto con (sic) la Resolución 808 de 2013, confirmando la decisión.*

3. *Que es nula la Resolución 127 de 2014, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición (sic) interpuesto contra la Resolución 808 de 2013, confirmando las anteriores decisiones.*

4. *Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Entidad demandada terminar cualquiera actuación o anotación realizada en cumplimiento de las resoluciones anuladas.*

5. *Que la Entidad demandada BOGOTA, D.C. – SECRETARÍA DEL HABITAT se obligue a dar cumplimiento a la sentencia, dentro del término señalado en el artículo 192 del C.P.A.C.A.*

6. *Que se condene a la entidad demandada a pagar las costas del proceso." (fl. 112 cdno. ppal. número 1 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).*

2) Efectuado el respectivo reparto, según acta individual de la Oficina de Apoyo para tales despachos judiciales correspondió el conocimiento del medio de control de la referencia al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC (fl. 121 cdno. ppal. número 1).

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso en el escrito contentivo de la demanda, en síntesis, lo siguiente:

1) La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat del Distrito Capital mediante auto número 2130 de 8 de agosto de 2011 abrió una investigación administrativa en contra de la Constructora Icodi SAS por presuntas deficiencias constructivas en el proyecto Germinar I de la ciudad de Bogotá.

2) Mediante escrito de 10 de julio de 2011 se presentaron las explicaciones y se solicitó la práctica de pruebas.

3) La Secretaría Distrital del Hábitat no vinculó a la investigación administrativa a la Caja de Vivienda Popular por ser una entidad del mismo sector administrativo y porque perdía competencia para adelantar la actuación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Ley 2610 de 1979, por cuanto al Gobierno Nacional a través del Superintendente Bancario le corresponde ejercer la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para su construcción.

4) Mediante auto número 436 de 12 de febrero de 2013 se ordenó la práctica de pruebas, entre ellas la aclaración del ingeniero Francisco Pinzón (funcionario de la alcaldía de Usme) del informe que sirvió de fundamento para la investigación administrativa, sin embargo la administración en los actos acusados invocando una facultad legal excluyó la práctica de la referida prueba vulnerando con ello el derecho de defensa.

5) Aunque el auto de apertura de investigación tenía la pretensión de abarcar un sin número de presuntas fallas finalmente se impuso la sanción a través de la Resolución número 808 de 2013 por hechos relacionados con las falencias en la puerta principal, el mesón de la cocina, el enchape del baño, elementos

estructurales y fisuras en la placa de contrapiso, y se impartió la orden de realizar unas obras.

6) Contra la Resolución número 808 de 2013 fueron interpuestos los recursos de reposición y en subsidio de apelación, aunque, se cercenó en 5 días el término que la ley otorga para interponer los recursos; en el escrito de recursos se manifestó, entre otros aspectos, que no se tuvo en cuenta el informe rendido por un funcionario de la misma administración el 16 de marzo de 2013.

Mediante la Resolución número 1648 de 19 de julio de 2013 se resolvió el recurso de reposición y a través de la Resolución número 127 de 12 de febrero de 2014 se desató el recurso de apelación la cual se notificó el 19 de marzo de 2014, actos administrativos que confirmaron la decisión impugnada.

7) La sanción que se impuso fue mayor a la indicada en la parte motiva de la resolución sancionatoria.

8) El recurso de apelación no fue resuelto por el superior jerárquico del funcionario investigador lo cual viola el principio de doble instancia.

3. Los cargos de la demanda

Estimó como normas violadas los artículos 29 de la Constitución Política; 37, 38, 49 y 76 de la Ley 1437 de 2011; 2, 3 y 14 del Decreto Distrital 419 de 2008 y, 1º del Decreto Ley 2610 de 1979 que modificó el artículo 28 de la Ley 66 de 1968.

La solicitud de nulidad de los actos administrativos demandados se fundó en los siguientes cargos:

3.1 Violación del derecho fundamental del debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política

1) Se restringió el término para interponer los recursos en la vía gubernativa dado que solo se concedieron 5 días a pesar de que el artículo 76 del Código

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé que los recursos de reposición y apelación se deben interponer dentro de los 10 días siguientes a la notificación.

2) Se omitió y excluyó el testimonio del ingeniero Francisco Pinzón a pesar de que ya se había decretado esa prueba.

3) Se omitió la etapa de alegatos de conclusión prevista para las actuaciones administrativas sancionatorias y que la Ley 1437 de 2011 consagra en el artículo 49.

4) Se dio valor probatorio a unas supuestas fotografías cuando en realidad se trata de unas impresiones o fotocopias en blanco y negro de algún registro fotográfico que no son claras, no nítidas ni ofrecen certeza del hecho que se pretende demostrar.

5) Se vulneró el principio *non bis in idem* debido a que en el acto acusado se impuso una doble sanción por los mismos hechos puesto que, por una parte, se impuso una multa y, por otra, se dio la orden al constructor de realizar unas obras sin precisar cuáles.

6) Hay desproporción entre la presunta infracción, el valor de las obras correctivas y la multa impuesta ya que esta equivale al valor del inmueble.

7) No se observó lo dispuesto en el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo (artículo 38 de la Ley 1437 de 2011) porque desde el inicio de la actuación administrativa se pusieron en conocimiento de la parte demandada la injerencia y la presunta responsabilidad de la Caja de Vivienda Popular por los hechos que se investigaron.

8) No se cumplió lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Distrital 419 de 2008 en cuanto a los requisitos que deben cumplir las quejas que dieron origen a la actuación administrativa dado que las actuaciones se habrían iniciado por solicitud de la Caja de Vivienda Popular como respuesta a una petición que

hiciera el presidente de la Junta de Acción Comunal, es decir, no existe una queja concreta sobre las presuntas deficiencias constructivas.

9) Se desconoció el inciso sexto del artículo 3 del Código Contencioso Administrativo por parte de la Secretaría del Hábitat en tanto que no se declaró impedida o en conflicto de intereses por estar comprometida en el resultado de la investigación administrativa otro ente distrital adscrito a esa secretaría como lo es la Caja de Vivienda Popular ni tampoco designó un funcionario u organismo *ad hoc* para que las adelantara, convirtiéndose en juez y parte del procedimiento administrativo, hecho que hacía perder su independencia, imparcialidad y transparencia.

10) No se observó el principio de doble instancia debido a que quien resolvió el recurso de apelación no fue el superior jerárquico del que impuso la sanción como lo establecen el artículo 320 del Código General del Proceso y el artículo 74 numeral 2 de la Ley 1437 de 2011, vulnerándose con ello los principios de imparcialidad y transparencia.

3.2 Indebida aplicación e interpretación de las normas que gobiernan el caso

1) El artículo 14 del Decreto Distrital 419 de 2008 establece que las sanciones por hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de las especificaciones técnicas deben imponerse por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda o por la autoridad que hagan sus veces de conformidad con los siguientes términos: a) para las afectaciones leves cuando se hubieren presentado dentro del año siguiente a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas comunes según el caso, b) para las afectaciones graves cuando se hubieran presentado dentro de los tres años siguientes y, c) para afectaciones gravísimas cuando se hubieran presentado dentro de los 10 años siguientes a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas comunes o dentro de los dos años siguientes a la fecha de reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones.

En ese contexto el momento a partir del cual empieza a contarse el término de prescripción (sic) o caducidad de la facultad sancionatoria de la administración es a partir de la fecha de entrega de la unidad de vivienda o áreas comunes y de presentación de la queja, sin embargo, en este caso concreto no se probó la fecha en la cual se entregó el bien.

2) En la actuación administrativa que terminó con la imposición de la sanción no se probó la fecha de entrega del bien cuando de conformidad con el artículo 38 de Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) la administración contaba con 3 años para imponer sanciones contados a partir de la presentación de la queja o de la entrega del inmueble.

En este caso no existe acta de entrega del inmueble para efectos de contar el término de prescripción o caducidad para adelantar las investigaciones disciplinarias (sic) e imponer las eventuales sanciones.

3) La administración no aplicó el artículo 5 numeral 1 de la Ley 57 de 1887 según el cual la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general, por lo tanto como las normas del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagran las normas generales de procedimiento solo se debe acudir a aquellas en el evento de que no existan normas especiales.

El Decreto Distrital 419 de 2008 es la norma especial para efectos de determinar el término de caducidad o prescripción (sic) en materia de control de vivienda de Bogotá por lo que debe acudirse a él para la contabilización del tiempo cuando de adelantar investigaciones o de imponer sanciones se trate.

4) El acto que impuso la sanción se expidió sin tener competencia para ello por el hecho de que al momento de abrirse la investigación administrativa -8 de agosto de 2011- e imponerse la sanción a través de la Resolución número 808 de 2013 ya se habían presentado los fenómenos de prescripción (sic) y caducidad si se tiene en cuenta que las faltas por la cual se impuso la sanción se calificaron como graves.

5) Se impuso como valor de la sanción una suma mayor a la indicada en la parte motiva del acto acusado.

6) La parte demandada se arrogó una competencia que no tiene puesto que definió *motu proprio* el valor o monto de la sanción, cuando los aspectos relacionados con las sanciones y multas hacen parte del derecho penal y disciplinario y son de resorte del legislador, así como el *quantum* de las multas.

4. Contestación de la demanda

4.1 Secretaría Distrital del Hábitat

Mediante escrito radicado el 9 de abril de 2015 ante la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (fls. 141 a 152 vlto. cdno. ppal. número 1) la Secretaría Distrital del Hábitat contestó la demanda, actuación en la que frente a los cargos de nulidad esgrimió los siguientes argumentos de defensa:

1) La Ley 66 de 1968 modificada por los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987 estableció un sistema de intervención que le permite al Estado vigilar, inspeccionar y controlar a las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con la enajenación y arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda con el fin de garantizar a los administrados el derecho a la vivienda digna.

2) Las facultades que otorga la Ley 66 de 1968 a la administración distrital tienen naturaleza administrativa y son de carácter persuasivo, preventivo y correctivo dirigidas a personas que realizan actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda para conminarlas al cumplimiento de las normas a las que están sometidas por el desarrollo de su actividad, facultades que de conformidad con el Decreto 078 de 1987 se realizan a través de las autoridades municipales o distritales.

De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo Distrital número 257 de 2006 y el Decreto Distrital 121 de 2008 la citada facultad en la actualidad se encuentra en cabeza de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat.

El Acuerdo Distrital 079 de 2003 por medio del cual se expide el Código de Policía en el artículo 201 designa como autoridad administrativa de policía con competencias especiales al entonces Subsecretario de Control de Vivienda, competencia que según el Decreto Distrital 121 de 2008 actualmente se encuentra radicada en la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat con el objeto de promover, prevenir, mantener, preservar o restaurar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público de conformidad con lo dispuesto en la Ley 66 de 1968, los Decretos 2010 de 1979 y 078 de 1987.

3) Con fundamento en las citadas normas la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat mediante la Resolución número 808 de 29 de abril de 2013 impuso a la sociedad Constructora Icodi SAS una sanción de multa y una obligación de hacer.

4) La parte actora considera erradamente que en este caso concreto debió aplicarse el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo olvidando que las actuaciones administrativas iniciaron en el año 2010, o sea en vigencia del Decreto 01 de 1984 por lo que el procedimiento se adelantó atendiendo esta última normatividad.

El artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 prevé el régimen de transición para dar aplicación a esa normatividad en donde se dispone que los procesos y actuaciones administrativos que se estén adelantando en vigencia del Decreto 01 de 1984 deben culminar con las normas de este estatuto, como ocurre en este caso concreto ya que la actuación administrativa se llevó a cabo en vigencia de este último cuerpo normativo, razón por la cual no existe vulneración del debido proceso.

5) Respecto de la presunta omisión de la recepción de testimonio de un funcionario que se desempeñaba como ingeniero en el área de obra de la alcaldía local de Usme se debe aclarar que, a pesar de haberse decretado y desplegado por parte de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda todas las actuaciones necesarias tendientes a su práctica el funcionario que debía rendir el testimonio ya no se encontraba vinculado a la alcaldía razón por la cual se continuó con la práctica de las demás pruebas solicitadas, entre las cuales se analizó el informe del nuevo funcionario de la alcaldía local que reemplazó a quien debía rendir el testimonio ordenado, lo que evidencia que las circunstancias del caso no hicieron posible llevar a cabo la realización del testimonio.

6) En cuanto a la supuesta omisión de la etapa de alegatos de conclusión en el procedimiento administrativo la parte actora olvida que en este caso concreto la norma aplicable es el Decreto 01 de 1984 y el trámite se cumplió con sujeción a lo dispuesto en la norma especial como es el artículo décimo tercero del Decreto 419 de 2008 el cual dispone lo siguiente: *"término para resolver la investigación.- La Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o la entidad que haga sus veces, proferirá la decisión de fondo en la investigación dentro del mes siguiente al vencimiento de la etapa probatoria, si ésta hubiere sido decretada, o, en caso contrario, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de celebración de la audiencia de intermediación o del vencimiento del plazo pactado en la misma por los interesados para dar cumplimiento a las compromisos adquiridos en la referida audiencia, si es del caso."* (fl. 149 vltó. cdno. ppal. número 1).

Además, el Decreto 01 de 1984 no exigía la presentación de alegatos de conclusión en la actuación administrativa.

7) La multa derivada del incumplimiento del constructor y la orden de hacer buscar cesar el incumplimiento por lo tanto no existe violación del principio *non bis in idem*.

8) Las sanciones impuestas no corresponden a una indemnización de perjuicios por lo que el valor del daño o su intervención no es un elemento riguroso para la tasación de la sanción en donde tienen mayor trascendencia aspectos como la renuencia del enajenador para corregir las deficiencias constructivas, la afectación a los habitantes de las viviendas y el beneficio económico del enajenador.

La sanción de tipo administrativo -multa- tiene como finalidad imponer a un infractor de una norma la obligación de pagar una suma de dinero que corresponde a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y a los criterios orientadores de la actuación administrativa por lo que se valoran los puntos no atendidos, su calificación, la resistencia del investigado para cumplir con sus obligaciones así como el beneficio que reporta para este el incumplimiento de la norma con el objetivo de que la sanción tenga una función disuasiva.

9) Respecto de las presuntas responsabilidades de la Caja de Vivienda Popular no corresponde a las funciones y competencias de la Secretaría Distrital del Hábitat emitir pronunciamiento alguno más aun cuando quien figura como enajenador y responsable del proyecto es la sociedad sancionada.

10) Las quejas se asimilan al derecho de petición por lo que pese a los requisitos establecidos en el Decreto Distrital 419 de 2008 estos deben entenderse en concordancia con el Decreto 01 de 1984; no obstante, en este caso concreto la parte actora no verificó el texto completo del artículo 3 del Decreto 419 de 2008 ni el párrafo del artículo 1 y desconoce la facultad que tiene la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda para proceder de oficio, es decir, no se requiere queja alguna.

Se conocieron los hechos que afectan a la urbanización Germinar I por información escrita de la Caja de Vivienda Popular radicada el 2 de junio de 2010, información que dio inicio a las actuaciones por parte de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la cual se corrió traslado al enajenador mediante comunicación de 19 de julio de 2010.

11) Verificados los folios de matrícula inmobiliaria de las unidades habitacionales que conforman la urbanización Germinar I y la radicación de documentos para la enajenación se constató que el enajenador es la sociedad Constructora Icodi SAS por lo que el trámite se adelantó frente a esa sociedad.

La parte actora pretende exonerarse de responsabilidad como enajenador con el argumento de que los inmuebles fueron adjudicados por la Caja de Vivienda Popular dentro de un programa de reasentamiento pero, en este caso esa entidad distrital no obra como enajenador por tanto las deficiencias constructivas que presentan las viviendas y su intervención de corrección competían a la parte demandante.

12) El artículo 14 del Decreto Distrital 121 de 2008 estatuye que la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda tiene competencia para imponer sanciones cuando los hechos se presentan dentro del año siguiente a la entrega (para afectaciones leves) dentro de los 3 años siguientes a la entrega (para afectaciones graves) y, dentro de los 10 años siguientes a la entrega (para afectaciones gravísimas).

En este caso las afectaciones constatadas derivan de un mismo proceso constructivo -es decir resultan del momento en que se construyó el proyecto y que este depende del enajenador-, corresponden a decisiones unilaterales del enajenador como cambio de especificaciones y se ubican dentro del primer año de la entrega de los inmuebles, es decir, desde la entrega de los inmuebles el enajenador conocía los hechos y aun así decidió hacer entrega en esas condiciones esperando que el paso del tiempo le libere de responsabilidad, olvidando que el hecho se extiende en el tiempo (tracto sucesivo) y que afectan a los residentes.

13) La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda realiza las investigaciones y actuaciones administrativas cuando existan indicios de incumplimiento a las normas vigentes por parte de personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de enajenación, arrendamiento de vivienda

y captación de recursos en programas de autogestión o participación comunitaria.

Las actuaciones están relacionadas con controversias en contratos de arrendamientos, enajenación ilegal, incumplimiento de obligaciones derivadas del registro de enajenador o matriculas del arrendador y desmejoramiento de las condiciones ofrecidas en la vivienda.

De conformidad con el artículo 20 del Decreto 121 de 2008 las anteriores decisiones son revisadas en la vía gubernativa por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda motivo por el cual en el presente caso no existe vulneración del principio de doble instancia.

14) En cuanto a los argumentos relacionados con los temas referentes a la caducidad de la facultad sancionatoria regulado en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y el término para imponer sanciones previsto en el artículo 14 del Decreto Distrital 419 de 2008 la Subdirección de Investigación y Control de Vivienda pudo demostrar, por una parte, que los hechos materia de afectación en los inmuebles se presentaron dentro de los términos previstos y, por otra, que la actuación por parte de la administración se surtió dentro del término de 3 años establecidos en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 ya que la queja fue presentada en junio de 2010 y la decisión de fondo fue adoptada mediante la Resolución número 824 de 2013 notificada a la sociedad convocante el 29 de abril de 2013.

15) La sanción pecuniaria impuesta se indexó teniendo en cuenta los incrementos del índice de precios al consumidor certificado por el DANE desde el 26 de octubre de 1979 momento en que se fijaron los valores de las multas por el Decreto Ley 2610 de 1979 hasta la fecha en que se impuso la sanción, sin que ello signifique el pago de un mayor valor al establecido por la ley sino que se aplica el mismo valor pero pasado a términos presentes, criterio que ha sido avalado por la jurisprudencia y que fue acogido en el concepto número 1564 de 18 de mayo de 2004 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y por la entidad mediante la Directiva número 001 de 12 de

enero de 2010 expedida por la Secretaría del Hábitat, cuya legalidad fue definida de manera positiva mediante sentencia de 30 de mayo de 2013 proferida por la Sección Primera de Consejo de Estado.

4.2 Caja de Vivienda Popular (tercero interesado)

Mediante escrito radicado el 17 de abril de 2015 ante la Oficina de Administración y Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá (fls. 176 a 181 vlto. cdno ppal. número 1) la Caja de Vivienda Popular contestó la demanda, actuación en la que frente a los cargos de nulidad esgrimió los siguientes argumentos de defensa:

1) No tiene injerencia ni responsabilidad en los hechos que fueron investigados por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda por cuanto la actuación desplegada obedeció únicamente al procedimiento de reasentamiento de la señora Luz Francia Angulo Quiñones y de su familia, así como a la entrega del Valor Único de Reconocimiento (VUR).

2) Si bien el 2 de junio de 2010 se envió a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda la comunicación con número de radicación 1201010747 donde se informó sobre las presuntas deficiencias constructivas encontradas en la urbanización Germinar I, se hizo para poner en conocimiento de la entidad competente tales hechos los que conllevarían al inicio de una investigación administrativa en relación con el inmueble de la señora Luz Francia Angulo Quiñones.

3) No existe violación de los artículos 14 del Decreto 01 de 1984 y 38 de la Ley 1437 de 2011 debido a que esta entidad no intervino como tercero interesado en la actuación administrativa por no haberse vulnerado ningún derecho ni resultar afectada por la decisión, además la comunicación se hizo presumiendo que podía poner en riesgo la estabilidad de las viviendas pero no implicó que se hubiese intervenido en calidad de denunciante.

4) Tampoco se vulneró el inciso sexto del artículo 3 del Decreto 01 de 1984 por no haberse declarado impedida la entidad demandada por cuanto la Caja de Vivienda Popular no tiene ni ha tenido vínculos o responsabilidad con el proyecto Germinar I en los términos que señala la demandante y la competencia para inspeccionar, vigilar y controlar las actividades de enajenación, arrendamiento e intermediación de vivienda están en cabeza de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda a través de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.

5. Alegatos de conclusión

Durante el trámite de la audiencia de alegaciones y juzgamiento llevada a cabo el 8 de junio de 2016 (fls. 270 a 272 vlto. cdno. ppal. número 1) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 181 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión.

De conformidad con lo previsto en el artículo 182 *ibidem* la parte actora, la demandada y el tercero interesado presentaron los respectivos alegatos de conclusión (fls. 271 a 272 cdno. ppal. 1) básicamente reiterando lo expuesto en la demanda y en las contestaciones de esta.

6. La sentencia de primera instancia

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá DC en providencia de 17 de septiembre de 2018 (fls. 293 a 318 cdno. ppal. 1) falló el proceso en el sentido de negar las pretensiones de la demanda.

Los fundamentos de la decisión del juez de primera instancia frente a los cargos de la demanda fueron los siguientes:

1) El procedimiento administrativo sancionatorio que dio origen a los actos demandados se inició a través del auto número 2130 de 8 de agosto de 2011 proferido por la Subdirectora de Investigaciones y Control de Vivienda de la

Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, de modo que resulta evidente que se inició en vigencia del Decreto 01 de 1984 y por lo tanto esa norma gobernaba su trámite, en ese contexto el término para la interposición de los recursos de la vía gubernativa era de cinco (5) días según el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo y la entidad demandada debía conceder ese término y no los 10 días establecidos en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Además, la etapa de alegatos de conclusión prevista en el artículo 49 del CPACA no era obligatoria en las actuaciones administrativas adelantadas en vigencia del Decreto 01 de 1984 ya que en el artículo 35 disponía que una vez se diera la oportunidad a los interesados de expresar sus opiniones con base en las pruebas e informes recopilados se adoptaría la decisión correspondiente.

2) Frente al testimonio del señor Francisco Pinzón a través de la Resolución número 808 de 29 de abril de 2013 se prescindió de este en consideración de que con las pruebas recaudadas se podía adoptar la decisión de fondo sin que ello implique el desconocimiento del derecho del debido proceso, por cuanto la decisión adoptada por la administración se fundamentó en otros medios probatorios que demostraron la existencia de deficiencias en la construcción de la vivienda, además el testimonio se solicitó sin precisar el objeto de la prueba como lo disponía el artículo 219 del Código de Procedimiento Civil para determinar su importancia o incidencia en la decisión.

En cuanto a las fotografías en fotocopias aportadas en la actuación administrativa sancionatoria, que según la demandante no otorgan certeza sobre lo que se pretende demostrar, debe tenerse presente que la Secretaría Distrital del Hábitat realizó una visita técnica al inmueble de la señora Francia Angulo con distintos asistentes donde el representante de la sociedad demandante constató la inspección y conoció el registro fotográfico que se tomó para sustentar las observaciones que sobre las deficiencias constructivas se hallaron, con base en dicha visita técnica la ingeniera de la entidad demandada suscribió el informe final de verificación de los hechos número 11-967 en el que

se indicaron los hallazgos de las deficiencias de construcción y como soporte se adjuntaron algunas fotografías las cuales no impiden su valoración al hacer parte integral del informe.

3) La imposición de una sanción pecuniaria y la orden impartida de realizar trabajos que solucionaran en forma definitiva las deficiencias constructivas halladas no constituyen doble sanción por el hecho de que la primera decisión es de naturaleza sancionatoria y se impone como consecuencia de la configuración de la infracción que se establezca, en tanto que la segunda es de tipo administrativo tendiente a mejorar la actividad de construcción y enajenación de vivienda en ejercicio de la función de control que le atañe a la Secretaría Distrital del Hábitat, sumado al hecho de que en ese tipo de procesos es procedente implementar medidas correctivas dado que las personas naturales o jurídicas que adelanten obras de construcción deben reparar las deficiencias que se presenten en las viviendas enajenadas para garantizar la seguridad de las construcciones según lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 23 y el artículo 114 del Acuerdo 79 de 2003.

4) La sanción impuesta a la sociedad demandante es proporcional a los hechos que sirvieron de fundamento porque el inmueble con deficiencias de construcción es de interés social habitado por personas de estado socioeconómico vulnerable a quienes se les debía garantizar el derecho constitucional fundamental a la vivienda digna, además de conformidad con lo preceptuado en el numeral 9 del artículo 2 del Decreto Ley 078 de 1987 la administración distrital está facultada para imponer multas entre \$10.000 y \$500.000 y la multa impuesta fue de \$90.000 estando dentro del rango legalmente establecido sin haber incidido el valor del inmueble para fijarla.

5) De conformidad con el Acuerdo 79 de 2003 a la Subsecretaría de Control de Vivienda de Bogotá le corresponde iniciar las actuaciones administrativas pertinentes contra personas que tengan la actividad de enajenación de inmuebles para vivienda cuando se establezcan fallas en la calidad de los inmuebles sin poder determinar que en este caso la Caja de Vivienda Popular tuviera esa condición, en esa medida no es claro cómo dicha entidad debía ser

vinculada al proceso según el artículo 14 del Decreto 01 de 1984 si se tiene en cuenta que la única circunstancia que la relaciona con el inmueble objeto de revisión es que en ejercicio de sus funciones incluyó a la familia propietaria del inmueble dentro del programa de asentamiento de familias recomendadas por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias como lo disponen los artículos 1º del Decreto Distrital 094 de 2003 y 11 de la Resolución 560 de 2007 de la Caja de Vivienda Popular pero, no se demostró que tuviera algún interés en el resultado de la actuación administrativa por lo que no debía ser vinculada.

6) La queja interpuesta el 2 de junio de 2013 por la Caja de Vivienda Popular sí cumplió con los requisitos formales contenidos en el artículo 3 del Decreto Distrital 419 de 2008 ya que a través de esta se pusieron en conocimiento de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de Bogotá las deficiencias constructivas halladas en la urbanización Germinar I, se indicó a quién se dirigía el informe, el nombre del responsable de la construcción, el objeto de la queja así como la dirección para recibir notificaciones personales, y aún si no se hubiesen cumplido los requisitos la entidad podía adelantar de oficio la investigación administrativa por infracción a las normas que regulan el régimen de enajenación de vivienda.

Por lo anterior no le asiste razón a la demandante en alegar que la Secretaría Distrital del Hábitat debía declararse impedida para conocer el asunto, aunado al hecho de que no invocó ninguna causal que configurara el supuesto impedimento.

7) No se desconoció el principio de la doble instancia dentro de la investigación administrativa toda vez que la Resolución número 127 de 12 de febrero de 2014 que resolvió el recurso de apelación contra el acto sancionatorio fue proferida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda por ser el competente para resolver los recursos de la vía gubernativa que se interpongan contra actos administrativos de esa Subdirección en condición de superior jerárquico, tal como lo establece el literal i) del artículo 1º del Decreto Distrital 578 de 2011 que modificó el artículo 20 del Decreto 121 de 2008.

8) En cuanto a la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado por violación del régimen de control, inspección y vigilancia de las actividades de enajenación, construcción y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda ante la ausencia de regulación especial la disposición aplicable es la contenida en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo que dispone: *"Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas"* (fl. 311 cd ppal. número 1 – subrayado del original).

No es cierto que los términos de uno, tres y diez años establecidos en el artículo 14 del Decreto 419 de 2008 sean para la caducidad de la potestad sancionadora según la afectación leve, grave o gravísima de la unidad de vivienda, respectivamente, porque este término corresponde al tiempo en el que las afectaciones deben aparecer para que puedan ser sancionadas por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda mas no al término con que cuenta la administración para expedir y notificar el acto sancionatorio, es decir, para ejercer su potestad sancionatoria so pena de perderla.

En el presente asunto el término de caducidad de la facultad sancionatoria de tres (3) años se contabiliza desde la fecha a partir de la cual se conocieron los hechos que corresponde al 2 de junio de 2010, en ese sentido teniendo en cuenta que la Resolución número 808 por la cual se impuso la sanción y se impartió una orden a la sociedad Constructora Icodi SAS se expidió el 29 de abril de 2013 se concluye que la administración adelantó la actuación administrativa dentro del término dispuesto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

Lo anterior tiene sustento en la sentencia de unificación proferida por el Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009 que frente a la forma de contabilización del término de caducidad señaló que *"(...) la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que*

es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa" (fl. 313 vlto. cd ppal. número 1).

9) El numeral 9 del artículo 2 del Decreto Ley 078 de 1987 determina la competencia de la entidad demandada para inspeccionar, vigilar y controlar la actividad de enajenación de inmuebles en el Distrito Capital, norma que establece claramente que la sanción no puede considerarse como desproporcionada y sin fundamento legal ya que es la ley la que fija la cuantificación y así quedó definida en el acto que impuso la sanción.

En relación con el monto de la multa impuesta y su indexación se tiene que existe una diferencia en favor de la administración de \$81.812,99, inconsistencia que no implica que la decisión adoptada deba ser modificada frente a los aspectos fácticos o jurídicos que dieron lugar a la sanción pues, este error solo constituye una imprecisión en una operación matemática que no incide en la cuestión investigada que dio origen a los actos administrativos.

7. El recurso de apelación

El 21 de septiembre de 2018 la parte actora presentó por escrito recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (fls. 323 a 325 cd ppal. número 1), medio de impugnación que fue concedido mediante auto de 16 de octubre de 2018 (fls. 327 y 328 *ibidem*).

Los argumentos del recurso de alzada en síntesis son los siguientes:

1) Se confunde el término que la ley otorga para adelantar las investigaciones con el de prescripción y/o caducidad de la facultad sancionatoria, esto es, el tiempo que transcurre entre la entrega del inmueble, la presentación de la queja y la imposición de la sanción, según el caso.

Una cosa es el término para adelantar los procesos disciplinarios (sic) de acuerdo con el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y, otra, el término para imponer la sanción según la calificación de la falta, términos que corren

simultáneamente y deben contarse a partir del momento de presentación de la queja o de la entrega del inmueble.

La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en los procesos números 11001333400120140024101 y 11001333400120140025501 se pronunció sobre la caducidad de la facultad sancionatoria en el sentido de determinar que la administración debe investigar, decidir de fondo, resolver los recursos de la vía gubernativa, notificar y dejar en firme su decisión antes del término de tres (3) años señalado en el artículo 38 del CCA.

En el presente asunto la actuación administrativa sancionatoria inició el 2 de junio de 2010 y finalizó el 19 de marzo de 2014, es decir, cuando ya se habían superado los tres (3) años de que trata el artículo 38 del CCA.

2) El juez de primera instancia estimó que no se vulneró el debido proceso en la actuación administrativa por la pretermisión de la etapa de los alegatos de conclusión y la restricción del término para interponer los recursos en la vía gubernativa por aplicación del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, sin tener en cuenta que cuando se estaba en la etapa probatoria entró en vigencia el artículo 624 del Código General del Proceso la cual es una norma procesal de inmediata y obligatoria observancia, por tanto para interponerse los recursos en la vía gubernativa debió concederse un término de 10 días y darse la oportunidad para presentar alegatos de conclusión.

El artículo 13 del Código General del Proceso señala que las normas procesales son de orden público y de obligatorio cumplimiento, a su turno, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso dispone que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los procesos prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir.

Según las citadas normas solo los recursos, la práctica de pruebas, audiencias convocadas, diligencias iniciadas, términos que empezaron a correr, incidentes

en curso y notificaciones que se estén surtiendo se sigue rigiendo por la norma anterior.

3) No se dio valor probatorio al acta de visita de verificación de los hechos practicada por la administración el 16 de marzo de 2013 en la que se descartaron o excluyeron algunas faltas o se varió su calificación.

4) En el artículo 2 de la Resolución número 808 de 2013 se dispuso sobre las obras a realizar lo siguiente: "1. *Puerta Principal*, 2. *Fisura en placa de contrapiso*, 3. *Mesón de cocina*, 4. *Enchape de baño* y, 5. *Elementos estructurales*" (fl. 324 cdno. ppal. 1)

No obstante lo anterior del informe de visita realizado el 16 de marzo de 2013 se deduce lo siguiente:

a) Si las faltas relacionadas en los puntos 1, 2 y 5 fueron catalogadas como leves y la del punto 4 fue calificada como grave según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 419 de 2008 solo podía sancionarse dentro del año siguiente y tres (3) años siguientes a su presentación, términos que se cuentan a partir de la entrega del inmueble lo cual no se probó, por manera que para el año 2013 cuando se impuso la sanción ya se había superado el plazo para el efecto.

b) Así las cosas, se sancionó y ordenó corregir presuntas fallas que no fueron probadas o que respecto de ellas estaba caducada la facultad sancionatoria.

5) Para el juez de primera instancia no era importante que no se cumplieran las previsiones del artículo 3 del Decreto Distrital 419 de 2008 en cuanto a los requisitos que deben cumplir las quejas que originaron las investigaciones administrativas y que culminaron con la sanción impuesta.

Está probado que la Caja de Vivienda Popular otorgó un subsidio para adquirir la vivienda que dio origen a la sanción impuesta por tanto esa entidad debió exigir la prueba de la entrega del inmueble para efectos de desembolsar la ayuda, consecuentemente en aplicación de la doctrina de la carga dinámica

de la prueba esta debió exigírsele a la administración como presupuesto para el inicio del procedimiento sancionatorio.

6) La investigación disciplinaria (sic) se adelantó en forma simultánea no solamente por una supuesta queja sino de oficio por presuntas fallas encontradas en la visita realizada al inmueble en el año 2010, hecho que constituye una irregularidad por cuanto la administración debió abrir investigación con fundamento en la queja o en la visita practicada para efectos de respetar el derecho de defensa.

No obstante corresponder este asunto al ejercicio del *jus puniendi* no se observó la prohibición prevista en el inciso sexto del artículo 150 de la Ley 734 de 2002 según el cual “la indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos” (fl. 325 cdno. ppal. 1).

En materia de remisión normativa el Código Contencioso Administrativo preveía en el artículo 267 la posibilidad de hacerlo al Código de Procedimiento Civil, estatuto que disponía en el artículo 5 que cualquier vacío en las disposiciones de ese código se llenarían con las normas que regularan casos análogos, por lo tanto si no había norma aplicable al caso se podía acudir a los artículos 267 y 5 antes referidos para aplicar el artículo 150 de la Ley 734 de 2002.

8. Actuación surtida en segunda instancia

Por auto de 1º de noviembre de 2018 (fl. 4 cdno. apelación) se admitió el recurso de apelación y posteriormente el 15 de noviembre de 2018 (fl. 8 *ibidem*) se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran los alegatos de conclusión por el término común de diez (10) días y, por el mismo lapso al Ministerio Público para que emitiera concepto.

En dicho término la parte actora, el tercero vinculado y la entidad demandada presentaron escritos de alegatos de conclusión (fls. 10 a 12, 13 a 15 y, 16 a 19 vlto., respectivamente, cdno. apelación) en los que básicamente reiteraron los

argumentos expuestos en la demanda, el recurso de alzada y las contestaciones de la demanda, respectivamente.

9. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público emitió concepto (fls. 24 a 38 cdno. apelación) en los siguientes términos:

1) De la redacción del artículo 38 de Código Contencioso Administrativo han surgido diferentes teorías jurisprudencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo relacionadas con el acto o actuación por parte de la administración que interrumpe el término de caducidad que son: i) tesis laxa: según la cual dentro del término de caducidad de la facultad sancionatoria es suficiente para interrumpirla la expedición del acto administrativo sancionador, sin que sea necesaria su notificación ni agotar la vía gubernativa, esta tesis ha sido expuesta en sentencias proferidas por las Secciones Primera y Cuarta del Consejo de Estado; ii) tesis intermedia: en la que la Sección Cuarta del Consejo de Estado en materia de infracciones cambiarias considera válido el ejercicio de la facultad sancionatoria de la administración con la expedición y notificación del acto principal, esto es, el que impone la sanción dentro del término de caducidad previsto en el artículo 38 del CCA y, iii) tesis restrictiva: sostenida por la Sección Primera del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que indica que dentro del término de caducidad del artículo 38 del CCA la administración debe expedir, notificar y agotar la vía gubernativa en relación con el acto sancionador toda vez que solamente el acto en firme permite su ejecución y los recursos de acuerdo al artículo 55 del CCA se conceden en el efecto suspensivo.

2) En el presente caso se debe aplicar la interpretación restrictiva pues, como lo ha dicho la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los expedientes números 11001333400120140025501 y 11001333400120140021401 en las providencias emitidas el 24 de noviembre de 2016 y 1º de diciembre de 2016 "la facultad sancionadora de la administración apunta a que no es suficiente con

que esta, dentro del lapso que establecen las normas legales que se comentan, decida de fondo la respectiva investigación administrativa sino que, es necesario además, que tal decisión se encuentre debidamente ejecutoriada y sea dada a conocer al interesado o administrado, criterio jurisprudencias éste que ha sido invocado y aplicado por esta Sala de Decisión en forma sistemática y profusamente reiterado desde muchos años atrás" (fl. 37 cdno. apelación).

La anterior interpretación ha sido avalada y reiterada por el mismo Consejo de Estado a través de las decisiones de primera y segunda instancias proferidas por las Secciones Segunda y Cuarta al resolver la acción de tutela interpuesta en contra de la decisión tomada por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del expediente 2014-00129-02.

3) En el presente caso se evidencia que los hechos ocurrieron en el año 2009 y la queja fue interpuesta el 2 de junio de 2010, es decir, en esta fecha la Secretaría Distrital del Hábitat tuvo efectivamente conocimiento de la ocurrencia de los hechos, por lo tanto desde esa fecha se debe contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria, de modo que la entidad demandada contaba hasta el 2 de junio de 2013 para adelantar la actuación administrativa y para que esta quedara en firme o debidamente ejecutoriada.

No obstante se observa que la Resolución número 808 a través de la cual se impuso la sanción de multa se expidió por la entidad demandada el 29 de abril de 2013 y notificó el 10 de mayo de 2013, en esa medida si bien la sanción fue proferida dentro del término legal no sucede lo mismo con la Resolución número 1648 de 19 de julio de 2013 que resolvió el recurso de reposición contra el acto sancionatorio y la Resolución número 127 de 12 de febrero de 2014 que resolvió el recurso de apelación la cual se notificó y quedo en firme en el mes de marzo de 2014, esto es, 8 meses después de finalizado el término establecido en el Código Contencioso Administrativo, por consiguiente la facultad sancionatoria de la entidad demandada había caducado al momento de proferirse el último acto administrativo y por ende el procedimiento administrativo no había quedado debidamente ejecutoriado.

4) Por lo anotado debe revocarse la sentencia de primera instancia y acceder a las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) aspecto preliminar, 2) objeto de la controversia, 3) objeto de la apelación y competencia del *ad quem*, 4) análisis de la impugnación y, 5) condena en costas.

1. Aspecto preliminar

Pone de presente la Sala de Decisión que el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos números PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20- 11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 mediante los cuales suspendió los términos judiciales desde el 17 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, exceptuando las acciones constitucionales, *habeas corpus* y controles inmediatos de legalidad, como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19.

A partir del Acuerdo Número PCSJA20- 11549 del 7 de mayo de 2020 igualmente proferido por el Consejo Superior de la Judicatura se incluyó como excepción a esa suspensión aquellos procesos que en cualquiera de los medios de control jurisdiccional establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 01 de 1984, inclusive, se encuentren para dictar sentencia, de primera, única o segunda instancias, así como sus aclaraciones o adiciones, decisiones que se notificarán electrónicamente (artículo 5, numeral 5.5).

Procede entonces la Sala a resolver el presente asunto por haberse levantado la medida de suspensión de los términos judiciales

2. Objeto de la controversia

El objeto de la controversia planteada consiste en la discusión de legalidad de la Resolución número 808 de 29 de abril de 2013 proferida por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital del Hábitat a través de la cual se impuso una sanción de multa a la sociedad Constructora Icodi SAS en cuantía de \$10.387.701 y se ordenó realizar unas obras por incumplimiento a las normas a las cuales debe estar sujeta en ejercicio de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, debido a las deficiencias constructivas presentadas en las áreas privadas del inmueble ubicado en la calle 63 sur número 5 D – 36 este manzana D del conjunto residencial Germinar I P-H de la ciudad de Bogotá de propiedad de la señora Francia Angulo.

Asimismo se solicita la nulidad de la Resolución número 1648 de 19 de julio de 2013 expedida por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo inicial, y de la Resolución número 127 de 12 de febrero de 2014 emitida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat por la cual se resolvió el recurso de apelación esgrimido en contra del acto que impuso la sanción con confirmación en su totalidad.

Para el efecto la sociedad demandante adujo como cargos o cuestionamientos de ilegalidad: a) violación del derecho fundamental del debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política y, b) indebida aplicación e interpretación de las normas que gobiernan el caso.

El juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda por considerar que la Secretaría Distrital del Hábitat expidió las resoluciones demandadas con el lleno de los requisitos legales para ello.

El problema jurídico en esta la segunda instancia según el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante consiste en determinar lo siguiente:

- a) Si dentro del trámite administrativo sancionatorio adelantado por la Secretaría Distrital del Hábitat operó la prescripción o caducidad (sic) de la facultad sancionatoria, generando falta de competencia para sancionar.
- b) Si durante la actuación administrativa hubo indebida aplicación e interpretación de las normas que gobiernan el caso.
- c) Si durante la actuación administrativa se vulneró el debido proceso por la presunta omisión de la etapa de alegatos de conclusión, restricción del término para interponer los recursos, omisión de valoración de los medios probatorios e inobservancia del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y los artículos 1, 3 y 14 del Decreto Distrital 419 de 2008.

3. Objeto de la apelación y competencia del *ad quem*

Sobre el punto cabe advertir que dentro del asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de apelación la parte demandante.

De acuerdo con lo anterior se tiene que se trata de una situación de apelante único donde de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso¹, norma aplicable en virtud de la remisión legal contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

En efecto el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa:

“Artículo 328.- El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin

¹ Normatividad procesal aplicable atendiendo el criterio consignado en el Acuerdo número PSAA-10392 de 1 de octubre de 2015 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y en la Sentencia C-229 de 21 de abril de 2015 proferida por la Corte Constitucional, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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." (resalta la Sala).

En ese contexto es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación, vale decir, no puede el juez de segunda instancia entrar a analizar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, razón por la cual la competencia funcional de esta Corporación se encuentra restringida legalmente.

4. Análisis de la impugnación

En los términos en que ha sido planteada la controversia la sentencia apelada será confirmada por las razones que se exponen a continuación:

1) Uno de los primeros argumentos de apelación expuestos por la parte actora se centra en señalar que se han confundido el término que la ley otorga para adelantar las investigaciones con el de prescripción y/o caducidad de la facultad sancionatoria, esto es, el tiempo que transcurre entre la entrega del inmueble, la presentación de la queja y la imposición de la sanción, según el caso.

Manifiesta la parte actora que una cosa es el término para adelantar los procesos administrativos de acuerdo con el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y, otro, el término para imponer la sanción de acuerdo con la calificación de la falta establecido en el artículo 14 del Decreto 419 de 2008, términos que corren

simultáneamente y deben contabilizarse a partir del momento de presentación de la queja o de la entrega del inmueble.

El argumento expuesto por la por la parte actora en este cargo no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

a) En primer lugar, la Sala resalta que el Decreto Distrital 419 de 3 de diciembre de 2008 *“por el cual se dictan normas para el cumplimiento de unas funciones asignadas a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat,”* norma vigente para el momento en que inició la actuación administrativa², en el artículo décimocuarto señala la oportunidad para imponer sanciones por hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. Oportunidad para imponer sanciones.- Los hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas deberán sancionarse por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o por la autoridad que haga sus veces, de conformidad con los siguientes términos:

Las afectaciones leves, tanto en bienes privados o de dominio particular como de bienes comunes, serán sancionadas cuando se hubieren presentado dentro del año siguiente a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas comunes, según el caso, o dentro del año siguiente a las reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones.

Las afectaciones graves, tanto en bienes privados o de dominio particular como de bienes comunes, serán sancionadas cuando se hubieran presentado dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas comunes, según el caso, o dentro del año siguiente a la fecha de las reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones.

Las afectaciones gravísimas, tanto en bienes privados o de dominio particular como de bienes comunes, se sancionarán cuando se hubieran presentado dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas

² La actuación administrativa inició el 2 de junio de 2010 con ocasión de la queja presentada por la Caja de vivienda Popular a la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat mediante radicación número 1201010747 (fls. 7 a 14 cdnúmero ppal. número 1).

comunes, o dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de las reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones.” (negritas adicionales).

De la citada norma se desprende con claridad que la oportunidad para imponer sanciones dependiendo del tipo de afectaciones a los inmuebles (leve, grave o gravísima) hace referencia al término que tiene la administración para iniciar una actuación administrativa por la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas, aspecto muy distinto a la caducidad de la facultad sancionatoria, figura jurídica esta última que se presenta cuando ya se da inicio al procedimiento administrativo sancionatorio y este no se culmina o finaliza dentro del término establecido por la ley, es decir, la caducidad está directamente relacionada con el margen temporal con el que cuenta la administración para investigar, tramitar y sancionar o absolver al administrado de las presuntas faltas que pudo haber cometido, de tal manera que no se puede pretender que el administrado espere eternamente que le decidan su situación frente a la administración, pues, lo contrario se traduciría en una indefinición de la situación jurídica de aquel, lo cual atenta contra la seguridad jurídica y los derechos del administrado.

En ese contexto es pertinente manifestar que en este caso en concreto para el momento en el que inició la investigación administrativa, esto es, el 2 de junio de 2010³, aún se encontraba en vigencia el Decreto 01 de 1984 el cual rigió hasta el 1 de julio de 2012⁴ por lo que la norma aplicable para efectos de establecer el término de caducidad de la facultad sancionatoria ante la ausencia de una norma especial es el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, norma que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 38.- salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas” (resalta la Sala).

³ Fecha en la que tuvo conocimiento la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del hábitat de la queja presentada por Caja de Vivienda Popular mediante radicación número 1201010747.

⁴ De conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 ese cuerpo normativo empezó a regir el 2 de julio de 2012, en donde se dispuso además de manera expresa que “(...) los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirían rindiéndose y culminarían de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

b) Así las cosas, en el caso objeto de estudio la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat mediante la Resolución número 808 de 29 de abril de 2013 impuso una sanción de multa a la Constructora Icodi SAS por las deficiencias constructivas presentadas en las áreas privadas del inmueble ubicado en la calle 63 sur número 5D-36 este del conjunto residencial Germinar I P-H de la ciudad de Bogotá DC de propiedad de la señora Francia Angulo, y le ordenó dar solución a los problemas en ese inmueble (fls. 30 a 47 vlto. cdno. ppal. 1).

El citado acto administrativo fue notificado personalmente a la parte actora el 17 de mayo de 2013 (fl. 321 cdno. antecedentes).

c) El anterior acto administrativo fue objeto del recurso de reposición y en subsidio apelación los cuales fueron resueltos así: el primero, mediante la Resolución número 1648 de 19 de julio de 2013 expedida por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda y, el segundo, a través de la Resolución número 127 de 12 de febrero de 2014 emitida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, actos que confirmaron la decisión impugnada (fls. 329 a 351 vlto. y, 367 a 394 cdno. antecedentes).

d) Lo anterior tiene relevancia para determinar la validez de la decisión por el factor de competencia temporal según lo dispuesto por el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo según el cual, como se anotó, *“salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas”*.

Para este caso concreto el término debería contabilizarse desde el momento en el que ocurrieron las deficiencias constructivas en la vivienda, no obstante es importante señalar que, además de verificarse el hecho que constituye la infracción también se debe tener en cuenta la fecha en la que la Secretaría Distrital del Hábitat tuvo real y efectivo conocimiento de tal hecho ya que antes

le resultaría imposible ejercer su facultad sancionatoria, fecha esta última a partir de la cual se debe empezar a contar el término de caducidad dado que no existe en el expediente elemento de prueba alguno que permita determinar o afirmar que dicho órgano de control tuvo o debió tener conocimiento previo de esos mismos hechos por cuanto se trata de una facultad legal de inspeccionar, vigilar y controlar las relaciones contractuales para prevenir que no se desmejoren los derechos de los adquirentes.

Así las cosas, se encuentra que la Secretaría Distrital del Hábitat mediante la queja radicada por la Caja de Vivienda Popular el 2 de junio de 2010 tuvo conocimiento de la presencia de deficiencias constructivas en una de las viviendas del conjunto residencial Germinar I P-H de la ciudad de Bogotá DC enajenada por la Constructora Icodi SAS (fls. 7 a 14 cdno. ppal. número 1).

Por lo anterior, se tiene que la entidad tuvo efectivo conocimiento de la ocurrencia de la conducta infractora el 2 de junio de 2010 por lo tanto el término de caducidad de la facultad sancionatoria debe empezar a contabilizarse desde ese momento.

e) Ahora bien, en cuanto a la forma de contabilizar el término de caducidad y más exactamente en cuanto a la forma o momento en el que se concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria es pertinente indicar que esta Sala de Decisión ha sostenido y aplicado de manera reiterada el criterio según el cual en el plazo de los tres (3) años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo la administración debía investigar, decidir de fondo, resolver los recursos interpuestos y notificar el contenido de tales decisiones so pena de operar la caducidad de la facultad sancionatoria, no obstante la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de una acción de tutela promovida por la misma parte demandada en el presente asunto en el marco de otro proceso de nulidad y restablecimiento del derecho similar al que aquí se estudia, en sentencia T-211 de 1º de junio de 2018 determinó que la regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 se construyó desde dos fuentes las cuales no pueden ser desconocidas: el criterio expuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 y el

reconocimiento de dicha postura acogida en forma uniforme, pacífica y reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado en distintas providencias, todas aquellas según las cuales se concluye que la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.

En efecto de la referida sentencia T-211 de 10 de junio de 2018 de la Corte Constitucional resulta pertinente destacar lo siguiente:

“29.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha expuesto diversas interpretaciones sobre la forma de contabilización del término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984- y, específicamente, sobre el momento en el que se entiende ejercida la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas.

En efecto, las secciones de esa Corporación desarrollaron tres tesis según las cuales, en el plazo en mención y para que no opere la caducidad, las autoridades deben: (i) expedir el acto administrativo sancionatorio; (ii) proferir dicho acto y notificarlo, y (iii) emitir la decisión principal, notificarla, resolver los recursos formulados en su contra y notificar al recurrente.

En atención a esa disparidad de posturas, en sentencia del 29 de septiembre de 2009 la Sala Plena del Consejo de Estado consideró necesario establecer cuándo se entiende ejercida la facultad sancionatoria y concluyó que en el régimen disciplinario la sanción se impone de manera oportuna si en el término asignado para ejercer esa potestad se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa, que es la decisión primigenia y no la que resuelve los recursos de la vía gubernativa.

(...)

Posteriormente, la Sección Primera del Consejo de Estado, tal y como se verá, acogió la sentencia proferida por Sala Plena de esa Corporación como una decisión orientadora y a partir de ese referente fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual en el término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo.

30.- En la sentencia de 9 de junio de 2011 la Sección Primera estudió el recurso de apelación formulado contra la decisión proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En esa oportunidad, dicha autoridad judicial estableció que si bien la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 no hizo referencia al artículo 38 del Decreto 01 de 1984, la tesis expuesta por la Sala Plena era pertinente para fijar el alcance de esa norma. Asimismo, señaló que la decisión de los recursos interpuestos contra el acto principal no puede ser considerada como la que impone la sanción porque corresponde a una etapa posterior de revisión de la actuación a instancias del administrado. Por lo tanto, la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años se expide y notifica el acto principal.

La **sentencia de 23 de febrero de 2012** también estudió una resolución expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y concluyó que ésta se proferió y notificó en el término de tres años previstos en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

La autoridad judicial reiteró los argumentos expuestos en la sentencia de 9 de junio de 2011 y, por ende, señaló que la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de caducidad se ejerce la potestad, es decir, se expide el acto y se adelanta la notificación correspondiente.

La **sentencia de 14 de febrero de 2013** en la que se decidió la apelación formulada contra la sentencia proferida por la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo Cundinamarca, en el marco de un proceso que cuestionaba la legalidad de actos expedidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que sancionaron a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. indicó que, de acuerdo con lo señalado en decisiones previas emitidas por la misma Sección, la caducidad consagrada en el artículo 38 del CCA implica que dentro del término de tres años debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio, sin incluir en ese lapso ni la interposición ni la resolución de los recursos.

(...)

31.- Las providencias judiciales referidas previamente dan cuenta de una posición uniforme, pacífica y reiterada de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, en la que se fijó la siguiente regla jurisprudencial: la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.

(...)

Finalmente, hay que precisar que en el precedente descrito si bien se expone una tesis uniforme sobre la forma de contabilización del término de caducidad, algunas de las providencias tomaron como criterio orientador la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 y otras sólo hicieron alusión a la postura reiterada de la sección. Es decir, se estableció una regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que se construyó desde dos fuentes: el criterio expuesto por la Sala Plena y el reconocimiento de esa postura como la acogida e

imperante en la Sección Primera del Consejo de Estado. (negrillas adicionales).

En esa perspectiva se advierte igualmente que el Consejo de Estado con ocasión de resolver unos precisos procesos de acción de tutela, entre otros los siguientes: i) proceso número 2020-00927-01, fallo de segunda instancia de 3 de julio de 2020 proferido por la Sección Tercera, CP Alberto Montaña Plata, ii) proceso número 2020-00815-01, fallo de segunda instancia de 31 de julio de 2020 proferido por la Sección Tercera, CP Ramiro Pazos Guerrero, iii) proceso número 2020-01863-01, fallo de segunda instancia de 13 de agosto de 2020 proferido por la Sección Tercera, CP María Adriana Marín, iv) proceso número 2020-00882-01, fallo de segunda instancia de 20 de agosto de 2020 proferido por la Sección Cuarta, CP Julio Roberto Piza Rodríguez, tuvo como referente la sentencia T-211 de 2018 de la Corte Constitucional y frente a la discusión de la interpretación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo concluyó, en todos esos eventos, que existe un precedente vertical vinculante que no debe desconocerse toda vez que la Sección Primera del Consejo de Estado tiene un criterio pacífico, reiterado y uniforme respecto de la forma de contar la caducidad de la facultad sancionatoria consistente en que el término de tres años debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio principal mas no necesariamente los actos que resuelvan los recursos que se interpongan en sede administrativa contra esa decisión primigenia.

En atención a la directriz jurisprudencial expuesta tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado a partir de esta oportunidad la Sala de Decisión acoge la línea de decisión judicial sobre el punto en cuestión según la cual la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años que establece el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo se expide y notifica el acto administrativo principal que concluye con la actuación administrativa, a pesar de que los recursos administrativos que se hubieren propuesto se resuelvan y se notifiquen las decisiones con posterioridad, pero, se reitera, en relación única y exclusivamente con la aplicación del artículo 38 del Decreto-ley 01 de 1984.

(iii) Así las cosas en cuanto a la forma de contabilizar el término de caducidad y más exactamente en cuanto a la forma o momento en el que se concreta el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la administración se debe tener en cuenta la expedición y notificación del acto administrativo sancionatorio, si bien es cierto que el acto nace a la vida jurídica con su expedición se hace necesario que el administrado conozca de la decisión que tomó la administración, por lo cual se entiende totalmente ejercida la potestad sancionatoria en el momento en que se notifique dicha decisión.

f) En ese contexto se concluye entonces que la administración cuenta con un término de tres (3) años contados a partir de la ocurrencia o del conocimiento de la ocurrencia del hecho que da origen a la sanción para iniciar la correspondiente investigación administrativa, proferir la decisión de fondo y notificarla.

Por consiguiente la administración debe investigar, decidir de fondo y notificar la decisión antes del término de tres (3) años que consagran las disposiciones legales antes señaladas, so pena de entenderse caducada su facultad sancionatoria.

g) En este caso concreto objeto de juzgamiento encuentra la Sala que para el momento en el que se notificó el acto sancionatorio contenido en la Resolución número 808 de 29 de abril de 2013 la facultad sancionadora de la Secretaría Distrital del Hábitat no se encontraba caducada debido a que esa entidad conoció del incumplimiento el 2 de junio de 2010, circunstancia esta que permite determinar que el acto principal debió ser notificado a más tardar el 2 de junio de 2013 y, como en el caso objeto de análisis ello ocurrió el 17 de mayo de ese mismo año se tiene que la facultad sancionatoria de la entidad demandada no había caducado.

2) Por otro lado, la parte actora argumenta que se vulneró el debido proceso en tanto que la entidad demandada en la actuación administrativa pretermitió la etapa de alegatos de conclusión consagrada en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y restringió el término para interponer los recursos porque debió

concederse un término de 10 días como lo establece el artículo 76 *ibidem* pero solo se otorgaron 5 días.

El citado argumento no está llamado a prosperar por las siguientes razones:

a) Para la fecha en que inició la investigación administrativa, esto es, el 2 de junio de 2010, aún se encontraba en vigencia el Decreto 01 de 1984 el cual rigió hasta el 1 de julio de 2012⁵, cuerpo normativo que en el artículo 1 dispone que los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por aquellas y en lo no previsto se acudirá a las normas de la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo que sean compatibles.

En efecto la citada norma preceptúa lo siguiente:

“Parte Primera

LIBRO PRIMERO

Los procedimientos administrativos

Título preliminar

ARTÍCULO 1. Campo de aplicación. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

(...).” (resalta la Sala).

⁵ Desde el 2 de julio de 2012, la norma sobre caducidad de la facultad sancionatoria es el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, cabe resaltar que según lo preceptuado en el artículo 308 *ibidem*, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comenzó a regir el 2 de julio de 2012 y solo se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativos que se inicien así como las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a esa fecha y, en lo que respecta a los procedimientos y las actuaciones administrativas así como las demandas y procesos en curso a la vigencia del citado código seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

b) En este caso concreto el Decreto 419 de 2008 *"por el cual se dictan normas para el cumplimiento de unas funciones asignadas a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat"*, vigente al momento en que inició la actuación administrativa, al regular el término para resolver la investigación consagra lo siguiente:

"ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. Término para resolver la investigación.- La Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o la entidad que haga sus veces, proferirá la decisión de fondo en la investigación dentro del mes siguiente al vencimiento de la etapa probatoria, si ésta hubiere sido decretada, o, en caso contrario, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de celebración de la audiencia de intermediación o del vencimiento del plazo pactado en la misma por los interesados para dar cumplimiento a las compromisos adquiridos en la referida audiencia, si es del caso.

c) De la citada norma se desprende, sin hesitación alguna, que vencida la etapa probatoria -si esta hubiese sido decretada- o cuando hay un acuerdo en la audiencia de intermediación se debe proferir dentro de los términos señalados en la norma una decisión de fondo, es decir, la norma especial no consagró dentro de la actuación administrativa una etapa de alegatos de conclusión razón por la cual no es cierto que se haya violado el debido proceso como lo alega la parte actora, por cuanto, se reitera, para la respectiva actuación administrativa la ley no prevé la etapa de alegaciones finales motivo por el cual el cargo de nulidad frente a este preciso aspecto no tiene vocación de prosperidad.

d) Por otra parte, en lo que respecta al argumento de la parte demandante consistente en que se restringió el término para interponer los recursos por cuanto debió concederse un término de 10 días como lo establece el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011 y no solo 5 días como lo hizo la entidad demandada, no es legalmente atendible por las siguientes razones:

(i) Como se expuso, en este caso concreto la actuación administrativa inició el 2 de junio de 2010 en vigencia del Decreto 01 de 1984 en cuyo artículo primero dispone que *"los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta*

parte primera que sean compatibles", si bien en este caso objeto de estudio existe una norma especial -Decreto 419 de 2008-, como se anotó, en cuanto al tema de los recursos en sede administrativa de modo diferente o especial no reguló nada por lo que de conformidad con lo preceptuado en el citado artículo primero era legalmente procedente acudir a las disposiciones previstas sobre ese aspecto en la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo, tal como se dejó constancia en la actuación y además en el artículo 6 de la parte resolutive del acto administrativo que impuso la sanción.

En esa perspectiva entonces el artículo 51 del Decreto 01 de 1984 frente a la oportunidad y presentación de los recursos en vía gubernativa puntualmente define lo siguiente:

"ARTÍCULO 51. Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 2304 de 1989. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición.

Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios.

(...)." (resalta la Sala).

(ii) De la norma transcrita se colige entonces que de los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o al de desfijación del edicto, o la publicación, según el caso, aspecto que fue claramente expuesto en el artículo sexto de la parte resolutive del acto administrativo sancionatorio (fls. 48 y vlto. cdno. ppal. 1).

(iii) Es claro que el término para impugnar la sanción era de cinco (5) días de conformidad con la norma vigente al momento de iniciar la actuación administrativa, esto es, el Decreto 01 de 1984, y no de 10 días en tanto que este último término se encuentra establecido en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, norma esta última que no es aplicable al caso concreto ya que, según lo expresa y puntualmente preceptuado en el artículo 308 *ibidem*, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comenzó a regir el 2 de julio de 2012 y solo se aplica a los procedimientos y actuaciones administrativos que se inicien a partir de esa fecha, así como también en materia jurisdiccional a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a esa fecha y, en lo que respecta a los procedimientos y las actuaciones administrativas así como las demandas y procesos en curso a la vigencia del citado código seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

Así lo dispone clara y puntualmente la norma de transición legislativa prevista por el legislador, a lo cual debe agregarse que no son aplicables las normas procesales del Código General del Proceso invocadas por el recurrente por cuanto ese cuerpo normativo tiene por objeto y alcance regular los procesos de naturaleza jurisdiccional y no los de índole administrativa como lo es el proceso en el que se expidieron los actos demandados, en ejercicio de función administrativa y no jurisdiccional.

(iv) Por consiguiente tampoco es atendible que se haya vulnerado el debido proceso en tanto que el término establecido para interponer los recursos fue el previsto por el ordenamiento jurídico aplicable.

(v) Sin perjuicio de lo anterior cabe resaltar, además, que la parte actora hizo uso de los recursos de reposición y en subsidio apelación en tiempo (fls. 323 a 328 cdno. antecedentes), por lo que se garantizó e hizo efectivo el derecho de defensa y se cumplió con la finalidad de las normas que los consagran, los cuales fueron resueltos a través de las Resoluciones números 1648 de 19 de julio de 2013 expedida por el Subdirector de Investigaciones y Control de

Vivienda por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo inicial y, 127 de 12 de febrero de 2014 emitida por el Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat (fls. 56 a 107 cdnúmero ppal. número 1) lo cual evidencia aún más que no se desconoció el debido proceso.

3) Afirma igualmente la parte actora que no se dio valor probatorio al acta de visita de verificación de hechos practicada por la administración el 16 de marzo de 2013 en donde se excluyeron algunas faltas o se varió su calificación en el sentido de reducirlas en cuanto a su gravedad y que no se demostraron las fallas o deficiencias constructivas por las cuales se impuso la sanción.

Este argumento tampoco es jurídicamente atendible porque en los actos acusados sí se valoró la citada acta de visita como se explica a continuación:

a) En el acto que impuso la sanción se puso de presente y valoró la visita de verificación de hechos al inmueble objeto de la actuación administrativa efectuada el 16 de marzo de 2013 y cuyo informe fue rendido el 18 de esos mismos mes y año en los siguientes términos:

"(...) este Despacho procedió a practicar la primera prueba consistente en la visita de verificación de hechos del inmueble que nos ocupa, diligencia que se realizó el 16 de marzo de 2013 y que contó con la asistencia del apoderado de la sociedad investigada y por la parte querellante la Sra. FRANCIA ANGULO, como consta en el acta que aparece en el expediente a folio 179, y de la que el Equipo Técnico de esta Subdirección elaboró el informe Número 13-253 (folios 200 a 201) que concluyó:

HECHOS CONSTATADOS

Durante la diligencia se evidencio sobre los hechos materia de investigación, lo siguiente:

1. "PUERTA PRINCIPAL"

El hecho aún persiste. Sobre este aspecto se tiene que dado que no afecta la habitabilidad del inmueble, se hace necesario rectificar en el sentido que este hecho ha sido catalogado como afectación leve.

2. "FISURA EN LA PLACA DE CONTRAPISO"

El hecho aún persiste. Sobre este aspecto se tiene que dado que no afecta la habitabilidad del inmueble y no denota afectación estructural, se hace necesario rectificar en el sentido que este hecho ha sido catalogado como afectación leve.

3. "MESÓN DE COCINA"

Sobre este aspecto, se tiene que aunque el área de cocina fue reubicada por el propietario del inmueble la condición del mesón al igual que la carencia de salpicadero enchapado no fueron atendidos por el enajenador.

4. "ENCHAPE DE BAÑO"

El hecho aún persiste.

5. "ELEMENTOS ESTRUCTURALES"

5.1. "VIGAS, COLUMNAS Y MAMPOSTERIA"

No se evidencia no alineación de elementos estructurales, pero sí se constató la no uniformidad en espesores de morteros y presencia de hormigueros en elementos estructurales y aunque dichos hechos corresponden a deficiencias constructivas, se tiene que dado que no se encuentran afectando la habitabilidad del inmueble, se hace necesario rectificar que el presente hecho ha sido catalogado como afectación leve.

Con relación a los hechos establecidos por la Alcaldía Local de Usme, se tiene que aunque la licencia de construcción contenida en las radicales de documentos autorizaba viviendas en dos niveles, los inmuebles entregados por la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI LTDA contaban con un nivel y con cubierta liviana y en cuanto a la presunta utilización de refuerzos lisos y ladrillos no trellados, durante la diligencia no se encontró esta situación, por lo anterior, se reitera que será la Alcaldía Local en comento, la responsable de determinar si la citada sociedad, incurrió en algún tipo de contravención urbanística, al no acatar lo aprobado mediante la licencia de construcción otorgada para el inmueble que nos ocupa.

Finalmente, se hace necesario indicar que el inmueble que nos ocupa fue modificado por el propietario y cuenta con ampliación a segundo nivel, sin evidenciarse afectación de índole estructural, los hechos materia de investigación, no fueron objeto de corrección por parte de la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI LTDA y no se puede descartar que el inmueble puede verse afectado por el fenómeno de remoción en masa presentado en el sector donde se encuentra ubicada la URBANIZACION GERMINAR, situación no atribuible a la citada sociedad enajenadora, pero que corresponde a la FOPAE, determinarlo." (fls. 36 y vlto. cdno. ppal. 1 - resalta la Sala).

Fue entonces precisamente con base en la citada acta de verificación de los hechos investigados que se logró constatar y definir luego en el acto que impuso la sanción que no fueron corregidos los siguientes aspectos de la vivienda a la que se refieren los hechos de la demanda:

"1.- "PUERTA PRINCIPAL"

*Deficiencia constructiva catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**, se varía su calificación a afectación leve, según valoración en informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**.*

2.- "FISURA EN PLACA DE CONTRAPISO"

*Deficiencia constructiva catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**, se varía su calificación a afectación leve, según valoración en informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**.*

3. "MESÓN DE COCINA"

*Desmejoramiento de especificaciones técnicas catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**. No atendida por el enajenador según se estableció durante la visita de la que se elaboró el informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**.*

4. "ENCHAPE DE BAÑO".

*Desmejoramiento de especificaciones técnicas catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**. No atendida por el enajenador **PERSISTE** según se estableció durante la visita de la que se elaboró el informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**.*

5. "ELEMENTOS ESTRUCTURALES"

5.1. "VIGAS, COLUMNAS Y MAMPOSTERIA"

*Deficiencia constructiva catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**. No evidente "no alineación de elementos estructurales" durante la visita de la que se elaboró el informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**. Donde sí se constata "la no uniformidad en espesores de morteros y presencia de hormigueros en elementos estructurales y aunque dichos hechos corresponden a deficiencias constructivas, se tiene que dado que no se encuentran afectando la habitabilidad del*

inmueble, se hace necesario rectificar que el presente hecho ha sido catalogado como afectación leve.

*Deficiencia constructiva catalogada como afectación grave, según valoración informe número 11-967, suscrito por la ingeniera **TATIANA PINZÓN BALLESTEROS**, se varía su calificación a afectación leve, según valoración en informe Número 13-253, suscrito por los ingenieros **IVAN GIL** y **PATRICIA CALLEJAS**.*

(...).

Por lo tanto, teniendo en cuenta el estudio realizado, las pruebas, contestaciones, informes técnicos y demás documentos que obran en el proceso, y en consideración a que ya ha transcurrido un tiempo más que suficiente para haber dado cabal cumplimiento a estos puntos que a la fecha se encuentran pendientes en su elaboración, pues la enajenada no ha allegado pruebas para demostrar la corrección de los mismos, lo procedente es imponer sanción administrativa al investigado en aplicación a lo estipulado en el Decreto Distrital 419 de 2008 y demás normas concordantes.

(...)" (fls. 45 y vlto. y, 46 cdno. ppal. 1 – negrillas adicionales).

b) Lo expuesto evidencia, muy al contrario de lo manifestado por la parte actora, que la diligencia administrativa de verificación de los hechos de fecha 16 de marzo de 2013 cuya acta fue suscrita el 18 de esos mismos mes y años sí fue debidamente valorada en el acto administrativo que impuso la sanción, la cual, además, permitió constatar las deficiencias constructivas presentadas en el inmueble objeto del proceso que dieron origen a la expedición del acto administrativo demandado, inicialmente advertidas en la visita técnica llevada a cabo el 18 de diciembre de 2010 – informe 11/967 de 10 de junio de 2011 (fls. 8 y 9 cdnúmero antecedentes) consistentes en que: (i) el marco metálico que conforma la puerta principal está dilatado contra la columneta del pórtico de acceso, deficiencia constructiva catalogada como afectación leve; (ii) la placa de contrapiso de la alcoba tiene una fisura, deficiencia constructiva catalogada como afectación leve; (iii) el mesón en concreto no tiene salpicaderos en el área destinada a la cocina lo cual ocasiona filtraciones y humedad, deficiencia constructiva catalogada como afectación leve; (iv) el baño no cuenta con enchapes de piso y muros en la zona de ducha, deficiencia constructiva catalogada como afectación grave, v) falta de alineación de la sección de los elementos estructurales (vigas/columnas), no uniformidad en espesores de

morteros de pega utilizados en la ejecución de los muros y presencia de hormigueros en elementos estructurales (columnas), deficiencia constructiva catalogada como afectación leve.

Por tanto se dejó claro que en el expediente administrativo obran los soportes suficientes que permiten concluir que no existió corrección sobre los anteriores puntos por parte del enajenador de las viviendas, es decir, existe prueba de la existencia del hecho ya citado ya que en la primera visita se tomó el registro fotográfico correspondiente, hecho que no fue desvirtuado ni controvertido por la parte actora en el recurso de alzada.

d) A su turno, en el acto administrativo a través del cual se resolvió el recurso de apelación en cuanto a la visita efectuada el 16 de marzo de 2013 cuyo informe fue presentado el 18 de esos mismos mes y año también se expuso lo siguiente:

"Por otra parte, el recurrente manifiesta una presunta omisión en indicar si los hechos constitutivos de las faltas eran leves, graves o gravísimas; razón por la cual es oportuno mencionar que tanto en los informes de verificación de hechos elaborados y firmados por los funcionarios del área técnica como consecuencia de la visita realizada (informes de verificación de hechos Número 11/976 del 10 de junio de 2011 y 13/253 del 18 de marzo de 2013); y de los cuales se le dio traslado a su poderdante, así como en los actos administrativos emitidos por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda en los cuales se transcriben los informes mencionados, se establecen las deficiencias constructivas y/o desmejoramientos de especificaciones que afectan el inmueble objeto de investigación.

Así mismo, en el escrito con radicado Número 1-2013-28938 del 23 de mayo de 2013, mediante el cual se presentan los recursos de Reposición y subsidiario de apelación, objeto de estudio en el presente acto administrativo; el apoderado de la sociedad enajenadora manifiesta:

"1 En la visita hecha al inmueble para verificar los hechos investigados, quedaron solo los referentes a:

PUERTA PRINCIPAL

***FISURA EN PLACA DE CONTRAPISO (fue rectificadas como leve)
MESÓN DE COCINA- Aunque se dice que el propietario reubicó la cocina, la condición del mesón al igual que la carencia de salpicadero enchapado no fue atendida por el enajenador; sin especificar que se trataba de los mismos elementos.***

ENCHAPES DE BAÑOS**ELEMENTOS ESTRUCTURALES: VIGAS, COLUMANS (sic) Y MAMPOSTERIA (fue rectificado como leve)"**

En consecuencia, tanto la sociedad enajenadora como el apoderado de la misma, tiene conocimiento de las afectaciones presentes en el inmueble objeto de investigación, pues es desatinado manifestar la supuesta omisión en indicar si los hechos corresponden afectaciones leves, graves o gravísimos cuando el mismo apoderado lo plasmo en un escrito que es firmado por él." (fl. 104 vlto. cdno. ppal. 1 – negrillas de la Sala).

Es diáfano entonces que en el acto que resolvió el recurso de apelación se analizó y reiteró la visita de 16 de marzo de 2013 cuyo informe se presentó el 18 de esos mismos mes y año, que sí fue valorada en los actos acusados y que junto con las demás pruebas aportadas al expediente administrativo evidenciaban las deficiencias constructivas y/o desmejoramientos de especificaciones que afectaron el inmueble.

e) En otros términos, lo expuesto demuestra que la visita de verificación de hechos practicada el 16 de marzo de 2013 sí fue valorada en los actos acusados, la cual, contrario a lo expuesto por la demandante en el recurso de alzada, fue la que demostró las fallas o deficiencias constructivas presentadas en el inmueble y la gravedad de las mismas por lo que este reproche de nulidad no está llamado a prosperar.

4) Desde otro punto de vista esgrime la parte actora que si las faltas relacionadas en los puntos 1, 2 y 5 fueron catalogadas como leves y la del punto 4 fue calificada como grave según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 419 de 2008, solo podía sancionarse dentro del año siguiente y tres (3) años siguientes a su presentación, términos que se cuentan a partir de la entrega del inmueble lo cual, a su juicio, no se probó, de tal manera que en el año 2013 cuando se impuso la sanción ya se había superado el plazo.

El citado argumento no es válido jurídicamente por lo siguiente:

a) Como se analizó, el Decreto Distrital 419 de 3 de diciembre de 2008 en el artículo décimocuarto determina la oportunidad para imponer sanciones por

hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas.

En efecto, la citada norma reglamenta que la oportunidad para imponer sanciones dependiendo del tipo de afectaciones a los inmuebles (leve, grave o gravísima) hace referencia al término que tiene la administración para iniciar una actuación administrativas por la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas, aspecto muy distinto al de la caducidad de la facultad sancionatoria que, como ya se explicó, es una figura jurídica que se presenta cuando ya se da inicio al procedimiento administrativo sancionatorio y este no se culmina dentro del término preestablecido en la ley, y en este caso concreto no operó tal situación jurídica en la medida en que la actuación administrativa se surtió dentro del término fijado por el ordenamiento jurídico como ampliamente se desarrolló en acápites anteriores.

b) En cuanto al argumento de la parte demandante según el cual las deficiencias constructivas no están probadas tampoco es de recibo para la Sala ya que, como extensamente se analizó, en el acta de visita de 16 de marzo de 2013, contrario a lo aducido por el actor, estas fueron constatadas en los puntos 1 a 5 (fls. 205 y 206 cdno. antecedentes) y no se acreditó su corrección por ningún medio probatorio.

5) Según la parte demandante no se cumplió lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Distrital 419 de 2008 el cual regula los requisitos que debían cumplir las quejas que originaron las investigaciones administrativas y que culminaron con la sanción impuesta.

Este argumento para la Sala tampoco es atendible por las siguientes razones:

a) La actuación administrativa inició el 2 de junio de 2010 con ocasión de la queja remitida por la Caja de vivienda Popular a la Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat mediante radicación número 1201010747 (fls. 12 a 14 cdno. ppal. 1).

b) En relación con los requisitos para la presentación de las quejas el artículo 1 y 3 del Decreto Distrital 419 de 2008 disponen lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO. Objeto.- El presente Decreto tiene por objeto dictar las normas para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de enajenación, arrendamiento e intermediación de vivienda que le corresponden a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, o quien haga sus veces, según lo dispuesto en la Ley 66 de 1968, los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987, la Ley 820 de 2003, el Acuerdo 079 de 2003, el Decreto Distrital Número 121 de 2008 y demás normas concordantes.

PARÁGRAFO: La Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, adelantará de oficio o a petición de parte las investigaciones administrativas por infracción a las normas que regulan el régimen de enajenación, arrendamiento e intermediación de vivienda.

(...).

ARTÍCULO TERCERO. Requisitos formales para la presentación de las quejas.- Las quejas podrán presentarse de manera verbal o escrita ante la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o quien haga sus veces. Cuando la queja se presente por escrito, ésta deberá contener los siguientes requisitos:

1. La designación de la autoridad a la que se dirige;
2. Los nombres y apellidos completos del quejoso y de su representante o apoderado, si es el caso, con indicación del documento de identidad y la firma;
3. El nombre de la persona natural o jurídica contra quien se dirige la queja, con indicación de la dirección y el teléfono en los que puede ser ubicado, si se conocen;
4. El objeto de la queja, expresando de manera clara y precisa la ubicación del inmueble, las razones en las que se apoya la petición y si ésta fue previamente puesta en conocimiento de la persona contra la cual se dirige, caso en el cual se deberá acreditar objetivamente dicha situación;
5. La relación de documentos que acompañan la queja;
6. Copia del acta de entrega del inmueble que realizó la persona contra la cual se dirige la queja, si la tuviere; y,
7. La dirección donde el quejoso y su apoderado, si es el caso, recibirán notificaciones personales.

PARÁGRAFO. En los casos en que la queja se presente en forma verbal, el quejoso o el funcionario encargado de recibirla procederá a consignar la información suministrada en los formatos que se adopten para tal fin, los cuales contendrán como mínimo la información señalada en el presente artículo." (se destaca).

Según esa normatividad la investigación administrativa puede iniciar de oficio o a petición de parte y en el caso de la queja esta debe contener la identificación de la autoridad a la que se dirige, la identificación del quejoso, la persona contra quien se dirige, relación de documentos que acompaña la queja, copia del acta de entrega del inmueble que realizó la persona contra la cual se dirige la queja, si la tuviere y la dirección donde el quejoso y su apoderado, si es el caso.

c) Los anteriores requisitos sí fueron cumplidos en la queja remitida por la Caja de Vivienda Popular toda vez que esta fue dirigida a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, fue presentada por la directora general de la Caja de Vivienda Popular, se dirigió contra la parte actora y se relacionaron los documentos con los que se acompañó la queja consistentes en un registro fotográfico (fls. 3 a 6 cdno. antecedentes).

Debe advertirse que los requisitos relacionados con la copia del acta de entrega del inmueble que realizó la persona contra la cual se dirige la queja y la dirección del quejoso son optativos según la ley, es decir, no era obligatorio allegar esos documentos y datos con la queja.

d) Por lo anotado este cargo no tiene vocación de prosperidad.

6) Desde otro ángulo de la impugnación sostiene también la empresa demandante que está probado que la Caja de Vivienda Popular otorgó un subsidio para adquirir la vivienda que dio origen a la sanción impuesta, y que por tanto esa entidad debió exigir la entrega del inmueble para efectos de desembolsar la ayuda.

Este otro argumento tampoco es de recibo para la Sala debido a que el tema del desembolso del subsidio para vivienda otorgado por la Caja de Vivienda

Popular, como es obvio, en modo alguno desvirtúa las deficiencias constructivas presentadas en el inmueble objeto del proceso y que dieron origen a la imposición de la sanción ni tampoco la responsabilidad que le asiste a la entidad enajenadora Constructora Icodi SAS en los hechos objeto de juzgamiento.

7) Finalmente, manifiesta la parte actora que la investigación se adelantó en forma simultánea no solamente por una supuesta queja sino de oficio por presuntas fallas encontradas en la visita realizada al inmueble en el año 2010, hecho que constituye una irregularidad por cuanto la administración debió abrir investigación con fundamento en la queja o en la visita practicada para efectos de respetar el derecho de defensa.

Este otro cuestionamiento carece de mérito porque, como consta en el auto número 2130 de 8 de agosto de 2011, la investigación administrativa inició el 2 de junio de 2010 con ocasión de la queja remitida por la Caja de Vivienda Popular a la Subsecretaria de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat (fls. 7 a 11 cdno. ppal. 1), por lo tanto no es cierto que la actuación haya iniciado en forma simultánea de oficio y que se haya vulnerado el derecho de defensa.

8) En consecuencia, como no se desvirtuó la legalidad de los actos demandados se impone confirmar la sentencia apelada que denegó las pretensiones de la demanda.

5. Condena en costas

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, en el presente evento hay lugar a condenar en costas causadas en esta instancia a la parte demandante en la condición de parte vencida cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

Por lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

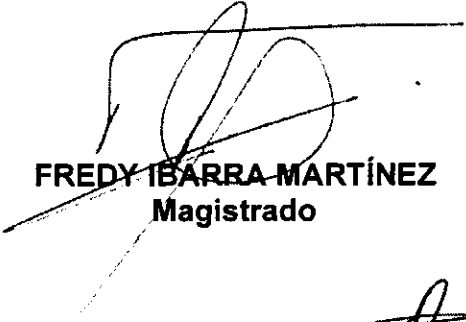
1º) **Confírmase** la sentencia de 17 de septiembre de 2018 proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá DC.

2º) **Condénase** en costas de esta instancia procesal a la parte demandante conforme a lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso cuya liquidación corresponde al juzgado de primera instancia.

3º) Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **devuélvase** el expediente al juzgado de origen con las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta Número



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado