



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Expediente. 11001-33-34-002-2015-00424-00

Demandante: AP Construcciones S.A.

Demandado: Distrito Capital-Secretaría Distrital de Hábitat

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-MEDIDA  
CAUTELAR**

---

Procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones 324 del 19 de marzo de 2014, 568 del 25 de marzo de 2015 y 964 del 3 de julio de 2015, expedidas por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, presentada por AP Construcciones S.A., con base en los siguientes:

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

La sociedad AP Construcciones S.A., actuando mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró demanda en la que solicitó la nulidad de las Resoluciones 324 del 19 de marzo de 2014, 568 del 25 de marzo de 2015 y 964 del 3 de julio de 2015, expedidas por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se declare que la entidad demandada le causó un perjuicio de tipo económico con la imposición de la sanción acusada y en consecuencia, que se le condene a pagar la suma de \$70.407.357 a título de daño emergente, suma ésta que deberá ser pagada debidamente indexada y con los intereses a que haya lugar. (fls. 2-11, c.1).

Como fundamento de la demanda se invocó el desconocimiento de los artículos 6, 13, 29, 83 y 333 de la Constitución Política; 3 y 24 de la Ley 675 de 2001; 16 de la Ley

## 1.2. Trámite procesal

Junto con el escrito de la demanda la parte actora solicitó por primera vez la medida cautelar de suspensión provisional de las resoluciones demandadas, solicitud que fue notificada el 23 de junio de 2016. (fl. 115, cuaderno de medidas cautelares).

Mediante auto del 2 de agosto de 2016, el Despacho negó la medida cautelar solicitada por la sociedad AP Construcciones S.A. (fls. 118-124, cuaderno de medidas cautelares).

El 8 de agosto, la sociedad AP Construcciones interpuso recurso de reposición contra el auto previamente referenciado (fls. 127-134, cuaderno de medidas cautelares).

Por medio de auto del 13 de septiembre de 2016, se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la parte actora y el Despacho decidió no reponer el auto del 2 de agosto de 2016 (fls. 143-150, cuaderno de medidas cautelares).

El 25 de enero de 2017, el apoderado de la sociedad AP Construcciones presentó una nueva solicitud de medida cautelar de suspensión provisional fundamentado en un hecho nuevo (fls. 154-158, cuaderno de medidas cautelares).

## 1.3. La Solicitud de Suspensión Provisional

Mediante memorial radicado el 25 de enero de 2017, el apoderado de la parte actora, solicitó nuevamente la suspensión provisional de las resoluciones demandadas, bajo el argumento de la existencia de un hecho nuevo.

Indicó en primer lugar lo referente a la procedencia de la medida cautelar, según el artículo 233 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo; en segundo lugar, expuso que en el caso *sub lite* se tenía un auto del 2 de agosto de 2016, mediante el cual se negó la medida cautelar solicitada de suspensión provisional de los actos administrativos demandados y que el día 13 de septiembre de 2016, se confirmó esta decisión.

Esto, para finalmente establecer que en el asunto de la referencia se estructuraba un hecho nuevo y que como consecuencia del mismo, se cumplen las condiciones para el decreto de la medida cautelar.

Adujo que mediante escritura pública 4183 del 7 de diciembre de 2016, otorgada por la Notaría 11 del Circuito de Bogotá, se protocolizó el silencio administrativo positivo en los términos de los artículos 52 y 85 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, habida cuenta que las Resoluciones 568 del 25 de marzo de 2015 y 964 del 3 de julio de 2015 que confirmaron la Resolución 324 de 2014 fueron expedidas por parte de la Secretaría Distrital del Hábitat por fuera del término de un año, contado desde la presentación de los recursos de reposición y en subsidio apelación.

Señaló que teniendo en cuenta que en este caso se configuró el silencio administrativo positivo, el cual se protocolizó a través de la escritura pública que adjunta, y esto fue comunicado a la entidad demandada, es clara la vulneración del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que dispone que los recursos en vía administrativa, deban fallarse dentro del año siguiente a su interposición.

De igual forma, expresó que la simple confrontación de las fechas demuestra que la Secretaría Distrital del Hábitat carecía de competencia en razón al tiempo para poder expedir las Resoluciones encargadas de confirmar la Resolución 324 del 19 de marzo de 2014.

#### **1.4. Intervención de la Demandada**

Una vez surtido el traslado de que trata el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y dentro del término otorgado para el efecto, el Distrito Capital no se pronunció sobre la solicitud de suspensión provisional solicitada por la parte actora.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. De la medida cautelar de suspensión provisional**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

El artículo 231 la Ley 1437 de 2011, fijó una serie de requisitos en materia de suspensión provisional, en lo referido a los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, en los siguientes términos:

*“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos...”*

Al respecto, el Consejo de Estado adujo<sup>1</sup>:

*“Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala IV de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 20 de mayo de 2014, Expediente No. 11001-33-34-002-2015-00424-00.

*estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados”.*

Con base en lo anterior, se puede establecer que para el decreto de la suspensión provisional de un acto administrativo, debe llevarse a cabo una confrontación del acto demandado frente a las normas superiores invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud, para de esta manera verificar efectivamente si se presentó una violación a aquellas.

De igual forma, respecto a la nueva normatividad de esta figura, la jurisprudencia ha señalado que:

*“(…) la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>2</sup>.*

Teniendo en cuenta esto, para decidir sobre la suspensión provisional de un acto, el juez tiene la obligación de examinar el acto frente a las normas invocadas como vulneradas y además debe estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

Ahora bien, frente al procedimiento para la adopción de medidas cautelares cuando las mismas ya han sido negadas, el artículo 233 la Ley 1437 de 2011, establece:

*“Cuando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto. Contra el auto que resuelva esta solicitud no procederá ningún recurso”.*

De lo anterior se puede inferir que, para la solicitud de una medida cautelar que haya sido negada previamente, es necesario que se presenten hechos sobrevinientes y que conforme a los mismos se cumplan las condiciones emplazadas para su decreto.

## **2.2. Del Caso en concreto**

En el presente asunto, la parte actora fundamentó la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional de las resoluciones demandadas, en la vulneración del artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el cual se hace referencia a la caducidad de la facultad sancionatoria, así:

*“Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna*

*interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver (...)*".(Se resalta).

De la norma transcrita se puede inferir que el término para ejercer la facultad sancionatoria respecto de los actos que resuelven recursos es de un año contado desde su interposición, so pena de entenderse los mismos fallados a favor del recurrente.

Igualmente, la parte actora sustentó la solicitud de la medida cautelar en la trasgresión del procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo que se encuentra reseñado en el artículo 85 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y dice:

*"La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.*

*La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.*

*Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico".*

De lo anterior, se concluye que con la protocolización de la constancia o copia de la presentación y radicación de peticiones, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada a la parte la decisión dentro del término previsto por la ley, se invoca el silencio administrativo positivo y, por ende, se producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se solicitó.

Bajo estos supuestos, la parte actora indicó que la Secretaría Distrital del Hábitat carecía de competencia temporal para expedir las Resoluciones 568 del 25 de marzo de 2015 y 964 del 3 de julio de 2015, que confirmaron la Resolución 324 del 19 de marzo de 2014, toda vez que los recursos de reposición y en subsidio apelación contra esta última fueron interpuestos el 4 de abril de 2014, y la Resolución 964 a través de la cual se resolvió el recurso de apelación en contra de la decisión sancionatoria inicial se profirió el 3 de julio de 2015, es decir, más de un año después desde la interposición del recurso, razón por la cual, se entiende que el respectivo recurso fue fallado en forma favorable a sus intereses.

En este orden de ideas, según el criterio de la parte actora se configuró la existencia de un hecho sobreviniente, consistente en la protocolización mediante la escritura pública 4183 del 7 de diciembre de 2016, de un acto administrativo ficto o presunto originado por el silencio administrativo de la Secretaría Distrital del Hábitat respecto de los recursos presentados en contra de la decisión sancionatoria, hecho éste que la habilita a solicitar nuevamente la medida cautelar bajo estudio, de conformidad con lo

establecido en el artículo 85 del Código de Procedimiento

Al respecto, el Despacho debe precisar que los hechos sobrevinientes son el conjunto de sucesos que se relacionan con la demanda o con la contestación de la misma sin transformarla, que acontecen o llegan a conocimiento de las partes con posterioridad a que se trabé la Litis, los cuales deben tener relación directa con la controversia que se plantea en el litigio inicial, es decir, no pueden desbordarlo.

Conforme con lo anterior, observa el Despacho que el hecho que pretende hacer validar la parte actora como sobreviniente no se constituye como tal, pues el mismo fue conocido previo a la interposición de la demanda, toda vez que el término para resolver los recursos interpuestos en contra de la decisión sancionatoria, venció el 4 de abril de 2015, según lo indicó la propia parte actora en folio 157 del cuaderno principal, y la demanda fue interpuesta el 18 de diciembre de 2015, momento para el cual, la parte actora ya sabía que la administración presuntamente no había resuelto los referidos recursos en el término de un año que establece el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

En tales condiciones, aunque la protocolización del silencio administrativo positivo presuntamente derivado de tal situación se produjo de manera posterior a la radicación de la demanda, no puede tenerse éste como un hecho sobreviniente en el caso concreto, toda vez que, como se advirtió éste obedeció a la supuesta falta de resolución oportuna de los recursos interpuestos contra la decisión sancionatoria, omisión que se conoció una vez vencido el término legalmente otorgado para el efecto.

De otra parte, una vez revisada la demanda, se advierte que el cargo referente a la caducidad de la facultad sancionatoria no fue expuesto en la misma, por lo que pareciera que la intención de la parte actora es introducir de manera extemporánea un nuevo cargo, frente al cual al Despacho no le corresponde pronunciarse.

Al respecto debe precisarse que si bien es cierto que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado y que ésta puede ser presentada en cualquier etapa del proceso; también lo es, que las normas invocadas en las solicitudes de suspensión provisional deben haber sido invocadas también como fundamento de la demanda, por cuanto la presentación de una solicitud de suspensión provisional no puede convertirse en una nueva demanda ni ampliar el fundamento de la demanda inicial, so pena de afectar el debido proceso, por cuanto se sorprendería a la parte demandada con un argumento ajeno a la demanda inicial.

Así las cosas, los argumentos e imputaciones que se esbocen en una solicitud de medida cautelar deben estar directamente relacionadas con los cargos expuestos inicialmente en el escrito introductorio, por lo cual no es de recibo que la parte actora pretenda separarse de esta estipulación legal e intente a través de la solicitud de una medida cautelar invocar nuevas violaciones o cargos a los estipulados inicialmente.

Además, en el hipotético caso en que se aceptaran argumentos diferentes a los expuestos en la demanda inicial, de manera posterior a la interposición de la misma, sobre ellos tendría que haberse agotado el requisito de procedibilidad de conciliación prejudicial correspondiente y haberse presentado dentro del término de caducidad para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, presupuestos que en este caso no se cumplen.

Al respecto, resulta del caso recordar que la única oportunidad para ampliar los fundamentos de la demanda es la reforma de la misma, sin embargo, en este caso la oportunidad para el efecto está más que vencida.

En tales condiciones, como el argumento relacionado con la caducidad de la facultad sancionatoria no fue expuesto en la demanda, no constituye un hecho sobreviniente por cuanto según se estableció fue conocido antes de que aquella se radicara, y por ende no puede ahora introducirse a través de una solicitud de suspensión provisional.

Por lo tanto el Despacho, queda relevado de estudiar el fondo del argumento ante su extemporaneidad y en consecuencia, no decretará la medida cautelar solicitada por la parte accionante, consistente en la suspensión provisional de las Resoluciones 324 del 19 de marzo de 204, 568 del 25 de marzo de 2015 y 964 del 3 de julio de 2015.

Conforme con lo anterior, se

#### **RESUELVE**

Niégase el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional presentada por la parte actora, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**  
Juez