



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

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Expediente: 11001-33-34-002-2022-00036-00
Demandante: CL Construcciones LTDA
Demandado: Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat
Tema: Deficiencias constructivas

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, instauró la sociedad CL Construcciones LTDA en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

“1. Que es nula la Resolución No. 355 del 28 de agosto de 2020, por medio de la cual la Subdirectora de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat, impuso una multa a la Empresa CL CONSTRUCCIONES LTDA, por valor de SEIS MILLONES TREINTA Y UN MIL CIENTO SESENTA Y CUATRO PESOS MLC (\$6.031.164).

2. Que es nula la Resolución No. 1276 del 18 de diciembre de 2020, por medio de la cual la Subdirección de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, resolvió el recurso de apelación, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución 355 del 28 de agosto de 2020.

3. Que es nula la Resolución No. 1943 del 01 de septiembre de 2021, por medio de la cual la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, resolvió el recurso de apelación, confirmando en todas y cada una de sus partes la Resolución No. 255 del 28 de agosto de 2020.

4. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se ordene a la Entidad demandada

a revocar la multa impuesta y ordenar cierre o terminación del proceso administrativo sancionatorio.

5. Que la Entidad demandada BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT 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 y agencias en derecho”.

2. Cargos

La demandante consideró que los actos administrativos acusados se encontrarían viciados de nulidad, con sustento en los siguientes cargos:

2.1. “Existe una Indebida Calificación del Hallazgo (vulneración de los principios de proporcionalidad y razonabilidad)

Señaló que en los actos acusados se efectuó una errada interpretación de lo previsto en el Decreto 1108 de 2000 y el artículo 2 del Decreto 572 de 2015, pues la Secretaría demandada calificó las deficiencias constructivas encontradas por la propiedad horizontal Edificio Mirador del Cedro como graves, cuando realmente serían leves. Por este motivo, consideró que la multa impuesta resultaría desproporcionada e irrazonable.

2.2. “NON BIS IN ÍDEM (no se puede sancionar dos veces por la misma causa)

Manifestó que el principio del *non bis in ídem* se transgredió en consideración a que en los actos acusados le fueron impuestas dos sanciones diferentes por un mismo hecho; por un lado, se le impuso una multa; y, de otro, una obligación de hacer, para que diera solución en forma definitiva a la deficiencia constructiva encontrada.

2.3. “Violación al debido proceso”

Adujo que los actos acusados fueron proferidos con transgresión al debido proceso, como quiera que durante el procedimiento administrativo sancionatorio que se llevó en su contra, la Secretaría Distrital de Movilidad había omitido emitir un acto que ordenara la práctica de pruebas y con ocasión a que se habría emitido un concepto técnico pese a que los términos procesales se encontrarían suspendido por virtud de lo prescrito en la Resolución 080 del 16 de marzo de 2020.

2.4. “Prescripción”

Sostuvo que la administradora del Proyecto de Vivienda Edificio Mirador del Cedro – PH, solamente tenía un (1) año para presentar la queja que dio

origen al procedimiento administrativo sancionatorio en el que se expidieron los actos administrativos acusados. Esto, dijo, conforme lo previsto en el artículo 14 del Decreto 572 de 2015, para denunciar afectaciones leves.

2.5. “Caducidad de la facultad sancionatoria”

Refirió que en el asunto bajo examen se configuró el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos de lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que los hechos objeto de sanción en las resoluciones demandadas, se habrían producido, el 4 de abril de 2016; es decir, a partir de la fecha en que se hizo la entrega de las zonas comunes de la propiedad horizontal Edificio Mirador del Cedro. En este sentido, dijo, los tres (3) años previstos en la normativa a que se hizo alusión, vencían el 4 de abril de 2019.

Aseguró, por consiguiente, que el momento en que le fue notificada la resolución 355 del 28 de agosto de 2020, esto es, el 9 de septiembre de 2020, dicho lapso de tres (3) años ya se había superado.

3. Contestación de la demanda

El Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat contestó la demanda y manifestó oponerse a todas las pretensiones invocadas en la demanda, al considerar que estas carecen de causa, sustento jurídico y fundamento probatorio. En este sentido, dijo, el procedimiento que dio lugar a la expedición de los actos acusados se siguió conforme a las leyes aplicables al asunto y la Constitución Política.

Arguyó que la calificación dada a la deficiencia constructiva verificada en la actuación administrativa, parte del comprobado incumplimiento de lo previsto en el Decreto 1108 de 2000, así como al hecho que dicho hecho afectó el uso y habitabilidad de los bienes comunes de la propiedad horizontal. Por ende, dijo, desvirtuar únicamente la calificación de la falta no tiene la entidad necesaria para viciar de nulidad los actos acusados.

Agregó que el informe técnico, que sirvió de insumo a la decisión sancionatoria, determinó con claridad que la demandante no cumplió con la normatividad sobre el desarrollo de actividades de enajenación de vivienda ni demostró hacer subsanado los hechos reprochados.

Mencionó que la sanción de multa que se impuso obedeció al referido incumplimiento de las normas que conforman el régimen de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, mientras que la orden de corregir las deficiencias constructivas advertidas, se impuso para hacer cumplir un deber legal. Así, enunció que ambas decisiones tienen una naturaleza

diferente, por lo que no encuentra transgredido el principio del *non bis in ídem*.

Esbozó que a la sociedad investigada le fue respetado y garantizado su derecho fundamental al debido proceso, dado que se le dio la oportunidad de participar en todas las actividades llevadas a cabo durante la actuación administrativa. De igual forma, dijo que todas las pruebas fueron aportadas al proceso en forma legal.

Indicó que lo prescrito en el artículo 14 del Decreto Distrital 572 de 2015 versaría sobre la oportunidad para incoar acciones, por parte de los afectados, ante la presencia de deficiencias constructivas. Entonces, dijo, como en el presente caso la entrega del inmueble se hizo el 4 de abril de 2016 y los hechos materia de investigación acaecieron el 23 de junio de 2017, sería claro que la Administración se encontraba dentro de la oportunidad pertinente para conocer del procedimiento sancionatorio.

Expresó, finalmente, que los términos de las investigaciones administrativas sobre las actividades de construcción de inmuebles, motivos de enajenación, fueron suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 27 de agosto de 2020, por motivo de la pandemia del Covid 19. Por consiguiente, aseguró que la actuación sancionatoria y los recursos procedentes fueron resueltos dentro del término previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

4. Actividad procesal

El 8 de marzo de 2022, el Juzgado resolvió inadmitir la demanda de la referencia, para que la parte actora procediera a corregirla. Este hecho, fue subsanado, el 14 de marzo de 2022, por manera que, el 3 de mayo de ese mismo año, la demanda se admitió.

El 18 de junio de 2022, la Secretaría Distrital del Hábitat contestó la demanda.

El 12 de abril de 2022, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011, en la que se fijó el litigio, se incorporaron como pruebas los documentos que fueron allegados con la demanda y su contestación. Finalmente, se concedió el término de diez (10) días, para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión.

5. Alegatos de conclusión

La parte demandante y demandada presentaron sus correspondientes alegatos de conclusión, en los cuales reiteraron los argumentos blandidos en el escrito introductorio y la contestación.

II. CONSIDERACIONES

Agotados los trámites propios del proceso, sin que exista causal de nulidad que invalide lo actuado hasta la fecha, el Juzgado procederá a dictar sentencia de primera instancia dentro de la demanda promovida por la sociedad CL Construcciones LTDA en contra del Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital del Hábitat.

1. Sentencia

Con la finalidad de proferir sentencia dentro del presente asunto, se tendrá en cuenta el siguiente derrotero: i) problemas jurídicos; ii) caso concreto; iii) conclusiones; y iv) condena en costas.

1. 1. Problemas jurídicos

Los problemas jurídicos formulados en la fijación del litigio planteada en la audiencia del 12 de abril de 2023, son los siguientes:

1. *¿Debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, puesto a que fueron proferidos con desconocimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en tanto la Administración habría realizado una calificación indebida de la deficiencia constructiva reprochada?*
2. *¿Expidió, la autoridad demandada, las resoluciones acusadas de nulidad con transgresión del principio del non bis in ídem, toda vez que, presuntamente, la demandante fue sancionada dos veces por los mismos hechos?*
3. *¿Emitió, el Distrito Capital de Bogotá, los actos cuya legalidad se impugna con violación al debido proceso, en consideración a que, durante la actuación administrativa, se habría: i) omitido proferir un auto que ordenara la práctica de pruebas; y ii) emitido un concepto técnico, pese a que los términos para adelantar procedimientos sancionatorios se encontraban suspendidos por la Resolución 080 del 16 de marzo de 2020?*
4. *¿Se deben declarar nulos, los actos demandados, debido a que se configuró el fenómeno de la prescripción, en tanto la queja que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio se habría presentado por fuera del término previsto en el artículo 14 del Decreto 572 de 2015?*

5. *¿Profirió, la Secretaría demandada, las resoluciones que se estiman nulas cuando ya habría caducado su facultad sancionatoria?*

1.2. Caso concreto

Procede el Juzgado a pronunciarse de fondo sobre los problemas jurídicos que se pusieron de presente con antelación.

1.2.1. *¿Debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados, puesto a que fueron proferidos con desconocimiento de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, en tanto la Administración habría realizado una calificación indebida de la deficiencia constructiva reprochada?*

Al respecto, la sociedad demandante señaló que los actos administrativos demandados deben ser declarados nulos, puesto que, a partir de una errada interpretación del Decreto 1108 de 2000 y el artículo 12 del Decreto 572 de 2015, la Secretaría Distrital del Hábitat habría calificado la deficiencia constructiva sancionada como grave, cuando la misma sería leve.

Explicó que la referida deficiencia sería el Hallazgo 13, que tendría relación con las medidas de los estacionamientos del conjunto residencial Edificio Mirador del Cedro, específicamente con el Parqueadero 403, que tendría 4.44 metros de largo, pese a que el Decreto 1108 de 2000 prevería que dicha medida tendría que ser de 4.50 metros.

Arguyó que dicha diferencia de seis (6) centímetros sería compensada con el ancho del parqueadero en cuestión, que contaría con veinticinco (25) centímetros adicionales a los descritos en la normativa. Además, dijo, dicha circunstancia, no habría afectado en forma alguna la habitabilidad ni el uso de la zona común.

Expresó, entonces, que resultaría desproporcionado e irrazonable que se le impusiera una sanción de multa, por tan poca diferencia de medidas.

Para responder el problema jurídico en cuestión, el Juzgado encuentra una dificultad en cuanto a la pertinencia de ese cargo con relación a las pretensiones de la demanda

Así, ha de indicarse que el argumento que soporta el cargo no alude a la inexistencia de la falta, sino que se refiere solamente a la clasificación de ésta, por lo que de encontrarse probado un eventual error en dicha catalogación, ésta no conllevaría a dejar sin efecto el acto administrativo que la sancionó, solo habría lugar a analizar si habría lugar a anular parcialmente para disminuir el valor de la multa acorde con la gravedad de la falla advertida.

En otras palabras, el argumento blandido por la actora no alude a la inexistencia de la falta como presupuesto para pedir la nulidad, sino a la forma cómo fue clasificada. De ahí, que en el evento en que saliera avante el cargo de indebida valoración de la falla, no generaría la nulidad de la sanción, sino solamente una revisión del monto de la multa, lo cual no podría analizarse en el presente caso, en razón a que el actor no pidió en sus pretensiones una nulidad parcial referente a la reducción de la multa, sino la nulidad total de dichos actos administrativos.

Es más, el Juzgado evidencia que en el escrito de demanda se reconoce que existe una deficiencia constructiva relacionada con las medidas de los estacionamientos de una unidad residencial, que a juicio de la demandante es leve y no grave, como la calificó la Secretaría Distrital del Hábitat.

Así, se sigue que lo argumentado por la sociedad actora carece de idoneidad frente a la nulidad pretendida. Se insiste, al volver sobre las pretensiones invocadas, no se evidencia ninguna relativa a que se disminuya la multa impuesta como sanción o que la misma varíe. Por el contrario, principalmente se pretende la nulidad de los actos y, como restablecimiento del derecho, se revoque la multa, así como el cierre de la actuación administrativa.

En este contexto, debe ponerse de presente que el Despacho, en estas circunstancias, no puede pronunciarse sobre la variación de la multa impuesta, derivada de un cambio de calificación de la conducta, toda vez que, en aplicación del principio de congruencia de la sentencia, al Juez de la causa “[...] solo le resulta permitido emitir un pronunciamiento con base en lo **pretendido**, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencia por fuera (extra) o pro más (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre lo solicitado debe explicar de forma clara las razones de tal omisión”¹.

Lo dicho, sin perjuicio de la facultad que ostenta el Juez para, al momento de restablecer un derecho particular, estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, modificadas o reformadas, como lo prevé el inciso tercero del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo².

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejo ponente: César Palomino Cortés. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Rad. 25000-23-42-000-2014-01139-01 (2458-15).

² “ARTÍCULO 187. Contenido de la sentencia. La sentencia tiene que ser motivada. En ella se hará un breve resumen de la demanda y de su contestación y un análisis crítico de las pruebas y de los razonamientos legales, de equidad y doctrinarios estrictamente necesarios para fundamentar las conclusiones, exponiéndolos con brevedad y precisión y citando los textos legales que se apliquen.

En efecto, tal poder se encuentra sujeto al restablecimiento derivado de una previa declaratoria de nulidad de un acto administrativo, aspecto que en el presente cargo de nulidad no se persigue, en tanto la decisión que declaró infractora a la sociedad censora no se controvertió en forma alguna.

Así las cosas, el cargo se niega.

1.2.2. ¿Expidió, la autoridad demandada, las resoluciones acusadas de nulidad con transgresión del principio del non bis in ídem, toda vez que, presuntamente, la demandante fue sancionada dos veces por los mismos hechos?

En relación con este cargo de nulidad, CL Construcciones LTDA manifestó que el principio del *non bis in ídem* se transgredió en consideración a que en los actos acusados le fueron impuestas dos sanciones diferentes por un mismo hecho. Por un lado, dijo, se le impuso una multa; y, de otro, una obligación de hacer, para que diera solución en forma definitiva a la deficiencia constructiva encontrada.

Con el fin de responder la pregunta planteada, el Despacho estima necesario poner de presente que el Consejo de Estado³ ha señalado que el principio de *Non Bis In Ídem* “[...] prohíbe que las autoridades del mismo orden y mediante distintos procedimientos sancionen en varias ocasiones la misma conducta”.

Así, se dijo que sería “[...] posible juzgar y sancionar varias veces un mismo comportamiento, sin que ello implique una violación del non bis in ídem, (i)

En la sentencia se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la no reformatio in pejus.

Para restablecer el derecho particular, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas y modificar o reformar estas. Las condenas al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero se ajustarán tomando como base el Índice de Precios al Consumidor.

Definición de vínculos para la Norma:

PARÁGRAFO. *Cuando la sentencia sea declaratoria de responsabilidad en los medios de control de reparación directa y controversias contractuales y el daño haya sido causado por un acto de corrupción, el juez deberá imponer, adicional al daño probado en el proceso, multa al responsable de hasta de mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la cual atenderá a la gravedad de la conducta, el grado de participación del demandado y su capacidad económica. El pago de la multa impuesta deberá dirigirse al Fondo de Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción. En la sentencia se deberán decretar las medidas cautelares que garanticen el pago de la sanción. (Adicionado por el Art. 61 de la 2195 de 2022).” (Se destaca)*

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejo ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintiuno (2021). Rad. 13001-23-31-000-2001-91592-01.

cuando la conducta imputada ofenda distintos bienes jurídicos que son objeto de protección en diferentes áreas del derecho; (ii) cuando las investigaciones y las sanciones tengan distintos fundamentos normativos; (iii) cuando los procesos y las sanciones atiendan a distintas finalidades; y (iv) cuando el proceso y la sanción no presenten identidad de objeto y causa”.

Además, en providencia del 3 de junio de 2021, la aludida Corporación trajo a colación que su Sección Primera, en consideración a los elementos definidos por la Corte Constitucional a tener en cuenta para analizar si se ha violado el principio en cuestión, indicó que para que este “[...] se vea afectado dentro de una actuación administrativa y opere se requiere que haya identidad de tres aspectos, a saber: i) causa; ii) objeto y, finalmente, iii) la imputación recaiga en la misma persona, sea natural o jurídica: [...]”⁴ (Se destaca)

Al descender al caso concreto, resulta esclarecedor poner de presente que, en el acto administrativo sancionatorio, esto es, la Resolución 355 del 28 de agosto de 2020, la Secretaría demandada decidió imponer una sanción de multa a la sociedad censora, al haberse comprobado la infracción de las normas relacionadas con la actividad de enajenación de bienes inmuebles, en los términos del numeral 9 del artículo 2 del Decreto Ley 078 de 1987.

Adicionalmente, en ese mismo acto administrativo, se requirió a la demandante para que en el término de seis (6) meses, siguientes a la ejecutoria de tal actor, realizara los trabajos tendientes a solucionar de forma definitiva el hecho que afecta las zonas comunes del Edificio Mirador del Cedro P.H., relacionados con los estacionamientos.

A partir de lo expuesto, a juicio de esta instancia, contrario a lo sostenido por la parte demandante, la obligación de hacer mencionada resulta ser meramente accesoria a la sanción principal impuesta y no tiene como finalidad sancionar propiamente dicha la conducta infractora, sino buscar la corrección de la misma.

Ahora bien, se debe precisar que conforme lo previsto en el numeral 12 del artículo 23 del Acuerdo 79 de 2003, corresponde a quienes adelanten obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación o reparación, demolición de edificaciones o de urbanización, parcelación para la construcción de inmuebles o de terrenos en áreas rurales o urbanas, *“reparar las deficiencias de construcción de las viviendas enajenadas y cumplir con las condiciones de calidad generalmente aceptadas, adoptando*

⁴ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 10 de noviembre de 2016; C.P. Guillermo Vargas Ayala; número único de radicación 25000234100020130104101 [...]”.

las medidas técnicas previas en las normas ambientales vigentes y las condiciones ofrecidas para la venta”.

En este orden de ideas, se estima que en el presente caso no se está frente a dos sanciones diferentes, como lo afirmó la parte demandante, pues, la orden de hacer no constituye una sanción propiamente dicha, sino a una carga accesoria dirigida a la adecuación de la deficiencia constructiva encontrada, cuya imposición se encuentra amparada en una normativa diferente a aquella que regula la multa.

De igual forma, se considera que la multa y la obligación de hacer en cuestión tienen finalidades diferentes, pues, la primera únicamente está dirigida a sancionar a la sociedad constructora por transgredir las normas que regulan la actividad de enajenación de bienes inmuebles y, la segunda, conseguir que la deficiencia constructiva encontrada sea corregida.

Así las cosas, se sigue que la respuesta al problema jurídico bajo estudio se concreta en que no se probó que la autoridad demandada hubiera expedido los actos acusados de nulidad con transgresión al principio del *non bis in ídem*. Por ende, el cargo de nulidad no tiene vocación de prosperidad.

1.2.3. ¿Emitió, el Distrito Capital de Bogotá, los actos cuya legalidad se impugna con violación al debido proceso, en consideración a que, durante la actuación administrativa, se habría: i) omitido proferir un auto que ordenara la práctica de pruebas; y ii) emitido un concepto técnico, pese a que los términos para adelantar procedimientos sancionatorios se encontraban suspendidos por la Resolución 080 del 16 de marzo de 2020?

Sobre este problema jurídico, se observa que la compañía CL Construcciones LTDA. adujo que los actos acusados fueron proferidos con transgresión al debido proceso, toda vez que la Secretaría Distrital del Hábitat habría:

- (i) Omitido proferir un auto en el que ordenara la práctica de pruebas y conceder el término legalmente establecido para el periodo probatorio, en los términos del artículo 12 del Decreto 572 de 2015; y
- (ii) Emitido el Concepto Técnico 20-74 del 20 de marzo de 2020, pese a que los términos procesales de la entidad se encontrarían suspendidos, conforme lo prescrito en la Resolución 080 del 16 de marzo de 2020.

Sobre los argumentos en cuestión, el Juzgado, primero, se encargará de estudiar el relacionado con la falta de agotamiento del periodo probatorio, para luego pronunciarse respecto de aquel relativo a la emisión del concepto técnico referido.

Sin embargo, de manera preliminar, es necesario precisar que la figura del debido proceso, consagrada en el artículo 29 de la Constitución Política, constituye un derecho que se encuentra dirigido a que, tanto en las actuaciones judiciales como administrativas, a las personas: a) se les juzgue bajo la observancia de las normas propias de cada juicio; b) se les respete el derecho de defensa; c) se les garantice la posibilidad presentar pruebas y controvertir las que se alleguen; d) puedan impugnar las decisiones condenatorias; y e) no se les juzgue dos veces por el mismo hecho.

En este sentido, el Consejo de Estado⁵ ha considerado que el debido proceso comprende fundamentalmente tres grandes elementos: i) el derecho al juez natural o funcionario competente; ii) el derecho a ser juzgado según las formas de cada juicio o procedimiento, esto es, conforme con las normas procesales dictadas para impulsar la actuación judicial o administrativa; iii) las garantías de audiencia y defensa, que, desde luego, incluyen el derecho a ofrecer y producir la prueba de descargo, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa técnica, el derecho a un proceso público y sin dilaciones, el derecho a que produzca una decisión motivada el derecho a impugnar la decisión y la garantía del *non bis in ídem*.

En cuanto a su interpretación, la Corte Constitucional ha manifestado de manera reiterada en su jurisprudencia que el debido proceso:

“[...] se instituye en la Carta Política de 1991 como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata que rige para toda clase de actuaciones, sean estas judiciales o administrativas, sometiéndolas a los procedimientos y requisitos legal y reglamentariamente establecidos, para que los sujetos de derecho puedan tramitar los asuntos sometidos a decisión de las distintas autoridades, con protección de sus derechos y libertades públicas, y mediante el otorgamiento de medios idóneos y oportunidades de defensa necesarios, de manera que garanticen la legalidad y certeza jurídica en las resoluciones que allí se adopten.

De esa forma, se asegura la prevalencia de las garantías sustantivas y procesales requeridas, la imparcialidad del juzgador y la observancia de las reglas predeterminadas en la ley a fin de esclarecer los hechos investigados, así como la práctica,

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente Hugo Hernando Bastidas Barcenás. Bogotá, D.C., 8 de septiembre de 2016. Rad. 25000-23-27-000-2010-00212-01(19265).

contradicción y valoración de las pruebas recaudadas y allegadas y la definición de los responsables y sus respectivas sanciones.

Su aplicación en los procesos administrativos ha sido reiterada por esta Corporación en diversos fallos, precisándose que quien participe en ellos debe tener la oportunidad de ejercer su defensa, presentar y solicitar pruebas, con la plena observancia de las formas propias que los rija.

Así pues, el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes [...]”⁶ (Se destaca)

Así las cosas, se ha de deducir que el ámbito de aplicación al debido proceso se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que dispongan algún tipo de consecuencia para los administrados. De allí que los principios generales que componen el derecho fundamental al debido proceso se apliquen a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice, entre otros, los principios de legalidad, de contradicción, competencia e imparcialidad.

Además, se extrae que el debido proceso es una garantía que debe cobijar todas las etapas de una actuación administrativa de carácter sancionatoria, es decir, se hace necesario su respeto no solo durante la producción del acto definitivo, sino también en la notificación de este y en el trámite tendiente a resolver los recursos procedente en sede administrativa, esto, en el marco de las formas propias de cada proceso en particular.

- **De lo relativo al periodo probatorio**

Al respecto, esta instancia, considera que se debe solventar el siguiente problema jurídico subordinado: *¿Omitió, la Secretaría Distrital del Hábitat, ordenar la práctica de pruebas dentro del procedimiento administrativo y, agotar el periodo probatorio pertinente? Y, en caso positivo, ¿Configuró la anterior circunstancia una transgresión al debido proceso administrativo?*

Para comenzar, se estima esclarecedor poner de presente que, mediante el Decreto 572 de 2015, se dictaron las normas dirigidas a reglamentar el

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 1997, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara. Bogotá, D.C., 23 de octubre de 1997.

procedimiento especial para el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control de vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, sobre las actividades de enajenación, autoconstrucción, arrendamiento e intermediación de vivienda (artículo 1).

En esa norma, se previó que la Secretaría adelantará de oficio o a petición de parte las investigaciones administrativas por la infracción a las normas que regulan las mencionadas actividades (parágrafo artículo 1).

Respecto del procedimiento que se debe agotar para llevar a cabo dicha investigación, fue prescrito que se iniciará con la expedición de un auto de apertura y formulación de cargos (artículo 6). Acto seguido, se otorgará un término de traslado para que el investigado presente descargos, aporte o solicite la práctica de pruebas y objete los informes técnicos a que haya lugar (artículo 7).

A continuación, la Administración decidirá, mediante acto motivado, sobre la solicitud de pruebas realizada dentro del término de traslado del auto de apertura; también, podrá decretar oficiosamente aquellas que considere conducentes, pertinente y útiles (artículo 12). En caso de ser necesaria la práctica de pruebas, se podrá adelantar un periodo probatorio por el término de hasta treinta (30) días (parágrafo 1). Luego, vencido el anterior espacio de tiempo, se dará traslado para la presentación de alegatos de conclusión (parágrafo 2).

Finalmente, se proferirá una decisión de fondo o el acto administrativo definitivo que corresponda, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al vencimiento del término para la presentación de alegatos (artículo 13).

Ahora bien, habiéndose precisado el procedimiento legalmente previsto para el trámite en cuestión. A continuación, se considera necesario señalar los hechos que, según el material probatorio constituido, se encuentran probados:

El 16 de septiembre de 2019, a través del Auto 3733, la Secretaría Distrital del Hábitat decidió abrir investigación administrativa en contra de CL Construcciones LTDA., con relación a las deficiencias constructivas encontradas en el proyecto de vivienda Edificio Mirador del Cedro⁷.

El 29 de octubre de 2019, la sociedad investigada presentó documento que denominó “alcance a los hallazgos que fueron catalogados como deficiencias constructivas en el comunicado ‘Auto No 3733 del 16 de septiembre de 2019’”, en los que se pronunció sobre cada una de las afectaciones y anexó, como pruebas algunos documentos.

⁷ Folios 102 al 109 de los antecedentes administrativos.

El 5 de febrero de 2019, mediante el Auto 40, la autoridad demandada puso de presente que mediante escrito con radicado 1-2019-40034 del 29 de octubre de 2020, la CL Construcciones LTDA presentó sus correspondientes descargos. En esta oportunidad, además, señaló lo siguiente: “[...] *la sociedad investigada [...] aportó el CERTIFICADO RETIE y otros documentos, que fueron anexados al expediente y serán valorados por este Despacho al momento de tomar decisión de fondo*”⁸. Adicionalmente, decidió correr traslado para alegar de conclusión.

El 28 de agosto de 2020, con la Resolución 355, la Secretaría resolvió imponer a la sociedad enajenadora investigada multa por haber infringido las normas relativas a la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda⁹.

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, el Juzgado advierte que en la actuación administrativa sancionatoria que la Secretaría Distrital del Hábitat adelantó en contra de CL Construcciones LTDA., esta sociedad investigada presentó descargos en los que se pronunció sobre las deficiencias constructivas que le fueron puestas de presente en el auto de apertura.

Sin embargo, el actor no solicitó pruebas. En efecto, en esa oportunidad, únicamente hizo alusión a las deficiencias constructivas endilgadas y relacionó algunos documentos que aportó. Pero, se insiste, **no solicitó la práctica de ningún medio probatorio**.

Por este motivo, a juicio de esta instancia, un pronunciamiento que ordenara la práctica de pruebas resultaba innecesario, pues no se petitionó ninguna susceptible de ser decretada.

Ahora bien, en cuanto a la falta de valoración de las pruebas obrantes en el plenario a que se hizo alusión en el concepto de violación, el Despacho encuentra dicha falta de apreciación no es propia del periodo probatorio previsto en el Decreto 572 de 2015. Sino que corresponde al momento en que se decide de fondo la actuación con sustento en el material probatorio existente o se resuelvan los recursos procedentes en sede administrativa.

Es más, el artículo 12 de esa normativa solamente prevé la Administración debe de decidir, mediante acto motivado, de la **solicitud** de pruebas realizada dentro del término de traslado; petición, que, como se advirtió en precedencia, no existió.

Adicionalmente, se desprende que en el caso analizado tampoco debía agotarse el término probatorio de treinta (30) días, previsto en la normativa

⁸ Folios 167 y 168 *ibídem*.

⁹ Folio 218 al 234 de los antecedentes administrativos.

enunciada, pues este solo debe decretarse en el caso de que se necesite practicar pruebas. Empero, se reitera, como la investigada no solicitó ninguna y la Administración tampoco las decretó de oficio, se sigue que el mismo resultaba innecesario.

En este orden de ideas, la respuesta al cuestionamiento subordinado que se planteó anteriormente se concreta en que la Secretaría Distrital del Hábitat no omitió ordenar la práctica de pruebas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio bajo estudio, ni decretar un periodo probatorio, dado que no se hizo ninguna solicitud probatoria al respecto, por parte de la sociedad investigada. Estima este Juzgado que no puede exigirse el agotamiento de un trámite cuyo presupuesto no existe.

En gracia de discusión, el Juzgado estima pertinente resaltar que, mediante el Auto 40 del 5 de febrero de 2020, la Secretaría Distrital del Hábitat decidió “*impulsar oficiosamente*” la investigación administrativa en contra de la sociedad enajenadora CL CONSTRUCCIONES LTDA. Y allí, en la parte motiva, la demandada puso de presente que los documentos aportados por la investigada con sus descargos ya habían sido anexados al expediente y que serían valorados al momento de tomar una decisión de fondo¹⁰.

Por ende, este estrado judicial vislumbra que tampoco es cierto que en el expediente no se hubiese realizado ningún pronunciamiento sobre las pruebas aportadas al expediente.

De otro lado, debe mencionarse que el Consejo de Estado¹¹, en cuanto a controversias relacionadas con el decreto de pruebas en sede administrativa, ha sido claro en decir que en los procesos de nulidad no solo debe demostrarse que dichas pruebas faltaron, “[...] *sino que el contenido de ellas, de haber sido llevado oportunamente al proceso hubiera cambiado radicalmente la decisión [...]*” de manera que “[...] *no es la simple ausencia de la prueba causa para anular la actuación administrativa, sino que es menester superar la simple conjetura, para demostrar que la prueba omitida era trascendente en grado sumo, tanto, que dada su fuerza de convicción la decisión hubiera tomado otro rumbo*”.

¹⁰ Folio 168 de los antecedentes administrativos.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Providencia del 23 de julio de 2009, Radicado No. 11001032500020040021201 (4493-04), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

En esta oportunidad, se dijo: “[...] No es entonces causal de nulidad de la actuación la ausencia objetiva de la prueba, si no se acredita que por esa ausencia se distorsionó sustancialmente el juicio del sentenciador disciplinario en este caso, al punto de llevarlo a un resultado contraevidente, si se admitiera que la simple ausencia de la prueba anula la actuación, quedarían las partes del proceso administrativo relevados de procurar la prueba e insistir en su práctica, para dejar vacíos que dieran al traste con la actuación administrativa al amparo de la simple conjetura de lo que pudieron decir las pruebas. Se insiste en que no basta la ausencia material de la prueba, sino que es menester acreditar la trascendencia que ella tendría en la decisión, es decir que lo que ella demostraría hubiera cambiado radicalmente el sentido del fallo [...]” (Se resalta).

Por este motivo, se insiste, el este reproche formulado por la demandante no fue probado.

- **De la emisión del Concepto Técnico 20-074 del 20 de marzo de 2020**

Sobre este aspecto, el Despacho encuentra que deberá solventará el problema jurídico subordinado que a continuación se formula: *¿Haberse proferido el Concepto Técnico 20-074 del 20 de marzo de 2020, cuando los términos para los procesos sancionatorios adelantados por la Secretaría Distrital del Hábitat se habían suspendido, constituye una violación al debido proceso administrativo?*

Preliminarmente, se precisa que el cargo de nulidad se cimienta, exclusivamente, en el supuesto que el concepto técnico en cuestión se expidió cuando los términos procesales de la Secretaría demandada se encontrarían suspendidos. Es decir, la sociedad demandante no explicó, en forma alguna, porqué tal circunstancia constituiría una violación al debido proceso y un desconocimiento a su derecho de defensa.

En efecto, solo dijo lo siguiente:

“[..]”

Otra situación, que constituye violación al DEBIDO PROCESO es, que la Subdirección de Investigaciones y Control de vivienda, emitió Concepto Técnico No. 20-074 el día 20 de marzo de 2020, cuando argumentó dentro de sus consideraciones que mediante la Resolución No. 080 del 16 de marzo de 2020, ordenó la suspensión de los términos para los procesos sancionatorios adelantados por la Entidad, esto es, dentro de la medida de Emergencia Social, Económica y Ecológica por causa del COVID -19.

Es así como, la medida de suspensión de los términos para los procesos sancionatorios adelantados por la Entidad, se decretó desde el 16 de marzo y se mantuvo hasta el 27 de agosto de 2020, por lo cual, no se explica porque la Entidad desarrolló una actividad procesal dentro del presente proceso con posterioridad a la fecha en que inició dicha medida, lo que se traduce en una vulneración al debido proceso y al derecho de defensa del investigado”.

Así, el Despacho considera pertinente poner de presente que, tal y como lo afirmó la parte demandante, mediante Resolución 080 del 16 de marzo de 2020, la Secretaría Distrital del Hábitat resolvió suspender los términos de las actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas por esa entidad, a partir del 16 de hasta el 31 de marzo de 2020.

Además, en el artículo segundo de dicho acto administrativo también se dijo que la suspensión de términos “[...] dentro de las actuaciones administrativas sancionatorias implica la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria y pérdida de competencia para decidir los recursos de reposición y apelación dentro de los procesos sancionatorios del régimen de inspección, vigilancia y control de vivienda que se adelantan en la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat”. (Se destaca)

De igual forma, se evidencia en la actuación administrativa que se examina en el presente caso, fue adoptado el Concepto Técnico 20-074 el 20 de marzo de 2020.

A partir de lo expuesto, el Despacho encuentra acreditado que, mientras se encontraban suspendidos los términos de las actuaciones administrativas sancionatorias que adelantara la Secretaría demandada, fue emitido el Concepto Técnico en mención.

Sin embargo, el Juzgado no evidencia que la mencionada circunstancia, por sí sola, fuera suficiente para comprometer la legalidad de los actos acusados. Esto, en consideración a que la adopción de dicho concepto no tiene la entidad de una actuación procesal propiamente dicha, pues en él no se otorgó ningún término procesal, tampoco constituyó una etapa propia del trámite sancionatorio en cuestión, no decidió la actuación administrativa o sus recursos ni, por su intermedio, se decretaron pruebas.

En efecto, a través de ese documento, el área técnica de la Secretaría Distrital del Hábitat se limitó a analizar las pruebas aportadas al expediente, con el fin de establecer si los hallazgos constitutivos de deficiencias constructivas se habían superado.

Por este motivo, la sola expedición del concepto en cuestión durante la suspensión de términos referida por sí sola no constituye una violación al debido proceso. *Contrario sensu*, sí habría tenido impacto sobre los derechos de defensa si el actor hubiera alegado en su cargo y, desde luego, probado que la prueba técnica no surtió la correspondiente contradicción. Circunstancia que no ocurrió en el presente caso, dado que el actor solo se limitó a firmar en el cargo de la demanda, que su sola expedición durante la suspensión de términos constituía causal de nulidad.

Sobre este aspecto, es del caso referir que el Consejo de Estado¹² ha señalado que las únicas irregularidades procesales que pueden acarrear la

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. Consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019). Rad. 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18). En esta oportunidad se dijo:

nulidad de un acto administrativo, son aquellas que tienen la entidad suficiente para transgredir las garantías procesales esenciales del administrado o que tengan el alcance para afectar el fondo del asunto discutido, es decir, que de no haber ocurrido la decisión final hubiese tenidos un sentido sustancialmente diferente. Empero, este aspecto no fue acreditado por la demandante y ni siquiera mencionado en el concepto de violación.

Por ende, la respuesta al problema jurídico subordinado será que no se acreditó que el haberse **proferido** el Concepto Técnico 20-074, 20 de marzo de 2020, cuando los términos para los procesos sancionatorios adelantados por la Secretaría Distrital del Hábitat se habían suspendido, constituyó una violación al debido proceso administrativo.

En suma, al haberse respondido negativamente los problemas jurídicos subordinados, se sigue que lo propio ocurre respecto del cuestionamiento principal, el cual tiene la siguiente respuesta: la sociedad demandante no logró comprobar que el Distrito Capital de Bogotá emitió los actos cuya legalidad se impugna con violación al debido proceso. Así, el cargo de nulidad no prospera.

1.2.4. ¿Se deben declarar nulos, los actos demandados, debido a que se configuró el fenómeno de la prescripción, en tanto la queja que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio se habría presentado por fuera del término previsto en el artículo 14 del Decreto 572 de 2015?

En relación con este problema jurídico, la sociedad demandante sostuvo que la administradora del Proyecto de Vivienda Edificio Mirador del Cedro – PH, solamente tenía un (1) año para presentar la queja que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio, en el que se expidieron los actos administrativos acusados.

“[...]Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera como sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente. Por el contrario, las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tiene la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, un motivo para decretar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado”

Indicó que el mencionado término es el previsto en el artículo 14 del Decreto 572 de 2015 para denunciar afectaciones leves, como realmente lo sería el Hallazgo 13 en el que se sustentó la decisión sancionatoria y que erróneamente fue calificado como grave por la autoridad demandada.

Teniendo en cuenta lo esbozado por la parte actora, el Juzgado estima conveniente estudiar el contenido de la mencionada normativa y, para el efecto, citarla de la forma que sigue:

“Artículo 14°. Oportunidad para imponer sanciones y órdenes. 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 si 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 hecho 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 comunes, o dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de las reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones.

Parágrafo 1°. Si una vez cerrada la actuación administrativa reaparecen los hechos intervenidos por el constructor o enajenador dentro de los términos previstos para las reparaciones de conformidad con el presente artículo se dará inicio a una nueva actuación administrativa, con fundamento a este nuevo evento”.

De la normativa en cita, se puede extraer que en ella se establecen los términos durante los cuales la responsabilidad por los hechos constitutivos de deficiencias constructivas o desmejoramiento de especificaciones técnicas que lleguen presenten en una unidad de vivienda o áreas comunes, resulta atribuible a las enajenadoras o constructoras.

Desde otro punto de vista, dicho artículo limitó la competencia que tiene la Secretaría Distrital del Hábitat para adelantar procedimientos sancionatorios, pues, se la otorgó únicamente frente a las deficiencias que ocurrieran dentro del lapso de un (1) año, para aquellas catalogadas como leves; tres (3) años, para las graves; y diez (10) años para las gravísimas, contados desde el momento de la entrega de la unidad habitacional o la zona común respectiva.

Aclarado lo anterior, se sigue que la interpretación efectuada por la parte demandante sobre este artículo y en la que sustentó el cargo de violación, resulta errada.

En efecto, en esta norma no se establece en forma alguna el término con que cuentan los afectados para presentar una queja por la ocurrencia de alguna deficiencia constructiva, pues esa denuncia no es el elemento que sirve de derrotero para determinar si tal defecto se presentó dentro del año (1), los tres (3) o diez (10) años, después de la entrega del bien inmueble.

A juicio de esta instancia, lo único que puede desprenderse de la interposición de una queja, es el momento en que la Administración tiene conocimiento sobre la presunta existencia de una deficiencia constructiva, cuyo momento de ocurrencia deberá proceder a determinar, con el ánimo de establecer si tendría competencia para estudiar la posible aplicación de una sanción.

Por consiguiente, como el artículo 14 del Decreto 572 de 2015 no prevé el término con que se cuenta para denunciar la ocurrencia de deficiencias constructivas leves, graves o gravísimas, se deduce que el argumento en que la parte demandante sustentó el cargo de nulidad bajo análisis no puede ser acogido.

Así, se colige que la respuesta al problema jurídico en cuestión será que no se deben declarar nulos los actos administrativos demandados, toda vez que, a la luz de lo previsto en la normativa estudiada en precedencia, la queja que dio origen al procedimiento administrativo sancionatorio no puede calificarse como extemporánea.

1.2.5. ¿Profirió, la Secretaría demandada, las resoluciones que se estiman nulas cuando ya habría caducado su facultad sancionatoria?

La sociedad censora refirió que en el asunto bajo examen se configuró el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria, en los términos de lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que los hechos objeto de sanción en las resoluciones demandadas, se habrían producido, el 4 de abril de 2016; es decir, a partir de la fecha en

que se hizo la entrega de las zonas comunes de la propiedad horizontal Edificio Mirador del Cedro. En este sentido, dijo, los tres (3) años previstos en la normativa a que se hizo alusión, vencían el 4 de abril de 2019.

Aseguró, por consiguiente, que el momento en que le fue notificada la resolución 355 del 28 de agosto de 2020, esto es, el 9 de septiembre de 2020, dicho lapso de tres (3) años ya se había superado.

Teniendo en cuenta lo expuesto en concepto de violación, para resolver el problema jurídico planteado, resulta esclarecedor precisar que el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹³ prevé que “[...] la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado” [...].

De igual forma, el inciso segundo de ese artículo prescribe que cuando se trata de una conducta de carácter continuado, el término de 3 años se contará desde el día siguiente a aquel que cesó la infracción y/o la ejecución de la misma.

En este punto, resulta necesario anotar, que de acuerdo con la posición pacífica que en este momento tiene el Consejo de Estado¹⁴, la facultad

¹³ “Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. 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 pudiese 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.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, ese término se contará desde el día siguiente a aquel que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria. (Se destaca)

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de agosto de 2012, M.P. María Elizabeth García González, rad. No. 25000-23-24-000-2004-01001-01.

En efecto, el máximo órgano de lo contencioso administrativo, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido:

Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse “impuesta la sanción”, la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, 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 de la Administración se entiende ejercida en tiempo cuando dentro del término de tres (3) años, ha expedido y notificado la resolución con la que se pone fin a la actuación administrativa, **independientemente de los actos que resuelven los recursos.**

Ahora, si bien, esta interpretación la realizó el máximo órgano de lo contencioso administrativo, respecto del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el Juzgado estima que la misma sigue vigente y puede predicarse respecto del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, pues, tienen sustancialmente el mismo contenido.

Por otro lado, la jurisprudencia de esa Corporación, al interpretar la anterior normativa, también ha sido “[...] **enfática en señalar que la caducidad de la potestad sancionatoria es de tres (3) años contados a partir del momento en que la Administración tiene conocimiento de los hechos, término dentro del cual se debe expedir y notificar el acto que concluye la actuación administrativa**”¹⁵. (Se destaca)

Por lo tanto, es claro que, salvo disposición especial en contrario, la Administración cuenta con el término de tres (3) años para imponer sanciones, cuya contabilización varía dependiendo de la naturaleza de la conducta infractora.

Así, si se trata de un comportamiento de ejecución instantánea, deberán computarse desde que el ente de inspección, vigilancia y control correspondiente tiene conocimiento del mismo, mientras que, si se trata de conductas de carácter continuado, se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó su ejecución. Con todo, dentro de ese lapso la autoridad

sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa”. (Negrilla fuera de texto).

Asimismo, sostuvo que “los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.

*Es, pues, claro, que en los términos del artículo 38 del C.C.A., la Administración debe ejercer la acción encaminada a sancionar personalmente al autor de la infracción administrativa, dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. **En consecuencia, a partir de esa fecha la Administración cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos**». (Resaltado fuera del texto).*

La postura de la Sala, es pues, la de que la sanción se entiende impuesta oportunamente, si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, la Administración expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, independientemente de la interposición de los recursos. (Se destaca)

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020). Rad. 11001-03-15-000-2020-00682-00(AC).

correspondiente deberá no solo expedir el acto sancionatorio, sino también notificarlo.

En este contexto, resulta evidente que el razonamiento planteado en la demanda, para sustentar el cargo de nulidad en cuestión, no resulta conforme lo previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 ni la interpretación realizada por el Consejo de Estado sobre el mismo.

En efecto, toda vez que la sociedad censora pretende que el término de tres (3) años de que trata el referido artículo, sea computado desde el momento en que habrían sido entregadas las zonas comunes del Edificio Mirador del Cedro, mas no desde cuando la Administración tuvo conocimiento de los hechos objeto de sanción o desde cuando cesó la ejecución de la conducta infractora, como lo prevé la Ley y la jurisprudencia.

En gracia de discusión, el Juzgado pone de presente que en la Resolución 355 del 28 de agosto de 2020, la Secretaría Distrital del Hábitat impuso una obligación de hacer a la compañía demandante, relacionada con la corrección de las deficiencias constructivas que originaron la imposición de la sanción.

En otras palabras, es claro que se está frente a una conducta infractora de carácter continuado, cuya cesación no se había presentado ni siquiera en el momento en que se decidió de fondo el trámite sancionatorio, pues, se reitera aun persistían las deficiencias constructivas que dieron lugar a su inicio.

Así las cosas, el resultar errado el entendimiento de la norma cuya infracción se pretende demostrar, se sigue que la respuesta al problema jurídico estudiado se concreta en que la sociedad demandante no logró acreditar que la Secretaría Distrital del Hábitat desconocido lo prescrito en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que, en consecuencia, haya caducado su facultad sancionatoria, pues, su razonamiento no se encuentra conforme a derecho. Por ende, el cargo de nulidad se niega.

1.3. Conclusiones

Corolario de lo expuesto, al no haber prosperado ninguno de los cargos de nulidad propuestos por la sociedad CL Construcciones LTDA., se concluye que no se desvirtuó la presunción de legalidad de las Resoluciones 355 del 28 de agosto de 2020, 1276 del 18 de diciembre de 2020 y 1943 del 1 de septiembre de 2021, proferidas por la Secretaría Distrital del Hábitat. Por consiguiente, el Juzgado negará todas las pretensiones de la demanda.

1.4. Condena en costas

Según lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, el criterio subjetivo – valorativo para la condena en costas implica: i) el resultado de la derrota dentro del proceso o recurso que se haya propuesto (objetivo); y ii) que en el expediente se revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación.

Por lo tanto, el Despacho considera que, en el presente asunto, no hay lugar a imponer una condena en costas a la demandante, en la medida que, si bien se negó la prosperidad de las pretensiones de la demanda, no se acreditó probatoriamente su causación, es decir, no aparece prueba alguna que acredite los gastos en que incurrió la autoridad demandada.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO. Denegar las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda.

SEGUNDO. Abstenerse de condenar en costas a la parte demandante.

TERCERO. Ejecutoriada la presente providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


Gloria Dorys Álvarez García
Juez

Firmado Por:

Gloria Dorys Álvarez García

Juez

Juzgado Administrativo

002

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: 06419bfd30e9899eb298284bf3fe4166989219b6e9ce1861f52ee46cb4a1e104

Documento generado en 30/06/2023 04:57:39 PM

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