



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

Bogotá, D.C., enero treinta (30) de enero dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 11001-33-34-002-2015-00416-00  
Demandante: V & T Investors S.A.S.  
Demandado: Bogotá, Distrito Capital, Secretaría Distrital del Hábitat

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Procede el Despacho a resolver la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió la sociedad V & T Investors S.A.S. en contra de Bogotá, Distrito Capital, Secretaría Distrital del Hábitat.

Lo anterior, con base en los siguientes

**I ANTECEDENTES**

**1.1. Pretensiones de la demanda**

*“PRIMERA: Que se declare la Nulidad de las siguientes resoluciones:*

*1.1. Se declare la nulidad de la Resolución treientos sesenta y cinco (365) del veintuno (21) de marzo de 2.014, por medio de la cual se impone una sanción, emitida por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá D.C.*

*1.2. Se declare la nulidad de la Resolución novecientos noventa y cuatro (994) del diecinueve (19) de septiembre de 2.014, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición, emitida por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C.*

*1.3. Se declare la nulidad de la Resolución mil setecientos treinta y cuatro (1734) del cinco (5) de diciembre de 2014, por medio del cual se resuelve un recurso de apelación, emitida por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C.*

*Por falsa motivación de los actos administrativos demandados y por las razones jurídicas que se expondrán en el aparte pertinente de la demanda y/o por la prescripción de la facultad sancionatoria de la entidad demandada y/o gradualidad de la sanción y/o por las razones que se*

plantearan en el acápite correspondiente a las normas violadas y concepto de la violación.

1.4. Subsidiariamente se revoquen parcialmente los actos administrativos contenidos en la resolución trecientos sesenta y cinco (365) del veintiuno de marzo de 2.014, novecientos noventa y cuatro (994) del diecinueve (19) de septiembre de 2.014 y la mil setecientos treinta y cuatro (1734) del cinco (5) de Diciembre de 2.014 emitidas por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá D.C. y se ajuste la sanción a los días corrector de radicación extemporánea por las razones que se plantearan en el acápite correspondiente a las normas violadas y concepto de violación.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración de nulidad de las anteriores resoluciones, se sirva restablecer el derecho y ordenar a la SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., eliminar la sanción en ellos contenida y terminar el cobro de la suma de CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SESENTA Y SEIS PESOS M/TE (\$58,895.066,00), como restablecimiento del derecho a favor de V & T INVESTORS S.A.S.”.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes:

## 1.2. Hechos

La parte demandante manifestó que desarrolla actividades relativas a la enajenación de bienes inmuebles, para lo cual obtuvo el correspondiente registro enajenador 20100002 expedido el 23 de agosto de 2012 y otorgado por la Subdirección de Prevención y Seguimiento de la Secretaría de Hábitat de Bogotá D.C., de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Decreto 2610 de 1979 y la Ley 66 de 1968.

Indicó que el parágrafo 3 de la Ley 66 de 1968 le impone la obligación anual a los enajenadores de remitir a la antigua Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, el balance cortado a 31 de diciembre del año anterior, so pena de la imposición de sanciones.

Señaló que la Secretaría Distrital del Hábitat, mediante Auto 651 del 17 de mayo de 2013 abrió una investigación administrativa en su contra, bajo el supuesto de que la sociedad no presentó el balance financiero a corte 31 de diciembre de 2010 o lo hizo de manera extemporánea, toda vez que solamente podía ser presentado hasta el primer día hábil del mes de mayo del año siguiente, es decir, hasta el 2 de mayo de 2011.

Adujo que la demandada aseguró que la extemporaneidad con que presentó el balance financiero correspondió a 509 días, según lo plasmado en la Resolución 365 del 21 de marzo de 2014, razón por la cual además le impuso una sanción correspondiente a una multa de \$58.895.066.

Arguyó que el 25 de abril de 2014 interpuso el correspondiente recurso de reposición y en subsidio, apelación en contra del anterior acto administrativo, siendo resuelto el primero de ellos mediante Resolución 994 del 19 de septiembre de 2014, en el sentido del confirmar la Resolución 365 de 2014 y conceder el de apelación.

Aseguró que con la Resolución 1734 del 5 de diciembre de 2014, la subsecretaria de inspección, vigilancia y control de vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat resolvió el recurso de apelación y confirmó nuevamente la Resolución 365 de 2014.

### **1.3. Normas vulneradas y concepto de la violación**

La sociedad demandada consideró que con la expedición de los actos administrativos acusados de nulidad se quebrantó el contenido de los artículos 29 de la Constitución Política; 638 del Decreto 624 de 1989; los Decretos 1555 de 1988, 78 de 1987, y 405 de 1994; el Decreto Ley 2610 de 1979 y la Ley 66 de 1968.

Con fundamento en lo anterior, formuló los siguientes cargos de nulidad:

#### **1.3.1. Violación al debido proceso y falsa motivación**

Aseveró que las resoluciones demandadas se profirieron con violación al debido proceso y falsa motivación, comoquiera que tienen como fundamento la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979 y los Decretos 78 de 1987, 1555 de 1988 y 405 de 1994, disposiciones que solamente delegaron en el Distrito Capital de Bogotá las funciones propias de la antigua Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, relativas al otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación, más no la de sancionar e imponer multas por la extemporaneidad en la radicación de los balances financieros.

Mencionó que la demandada desconoció el hecho de que el 14 de octubre de 2011, con radicado 400020110427, allegó a esa entidad el “Presupuesto Financiero del Proyecto, con sus correspondientes soportes contables”, de manera que la presentación de los referidos balances se realizó en esa fecha mas no el 28 de mayo de 2013; por consiguiente, resulta falso afirmar que los balances solo se radicaron hasta el 28 de mayo de 2013 y que la extemporaneidad es de 509 días, cuando en realidad es de 166.

Agregó que la Secretaría Distrital del Hábitat citó erróneamente el Decreto 405 de 1994 y los Decretos Distritales 121 de 2008, 578 de 2011 y 419 de 2008, porque son normas que no tienen nada que ver con su facultad sancionatoria y en nada soporta la competencia que se abrogó a sí misma para interponer multas.

### **1.3.2. Gradualidad de la sanción**

Sostuvo que la sanción que se le impuso pone en peligro su estabilidad económica como enajenante, pues, es una cifra astronómica por el incumplimiento de una obligación inoña, en otros términos, una sanción de multa por \$58.895.066 resulta desproporcionada frente a la obligación de radicación de estados financieros.

Dijo que la Secretaría Distrital del Hábitat no efectuó ningún examen de proporcionalidad ni aplicó un criterio de graduación respecto de la multa, debido a que no se entiende en qué se afectó a la administración la radicación extemporánea de los estados financieros.

### **1.3.3. Prescripción de la facultad sancionatoria**

Precisó que a la luz de lo establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario la sanción que se le impuso, se encuentra vinculada al periodo gravable específico de 2010, como quiera que el hecho que la originó fue la omisión en la presentación de unos estados financieros de ese año.

Afirmó que según la norma en mención, el pliego de cargos proferido mediante Auto<sup>651</sup> de 17 de mayo de 2013 debía habersele notificado dentro de los 2 años siguientes a la presentación de los estados financieros, es decir, hasta antes del 2 de mayo de 2013; no obstante, ello solo se realizó hasta el 17 de ese mismo mes y año.

## **1.4. De la contestación de la demanda<sup>1</sup>**

Bogotá, Distrito Capital, Secretaría Distrital del Hábitat, a través de apoderado judicial, contestó la demanda, se opuso la totalidad de las pretensiones incoadas y propuso las siguientes excepciones:

### **1.4.1. Competencia de la Secretaría Distrital del Hábitat para desarrollar el proceso administrativo sancionatorio**

Consideró, frente al cargo de violación al debido proceso, que la normativa aplicable para las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades de enajenación y arrendamiento de inmuebles es la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979.

Destacó que el artículo 3 de la Ley 66 de 1968 prevé que las personas naturales o jurídicas que ostentan un registro enajenador, se encuentran obligadas a remitir en las fechas señaladas por la antigua Superintendencia Bancaria, hoy Superintendencia Financiera, el balance con corte a 31 de diciembre del año anterior.

---

<sup>1</sup> Folios 79 a 93 del cuaderno principal.

Advirtió que el literal n) del artículo 21 del Decreto Distrital 121 de 2008 dispone que la Subdirección de Prevención y Seguimiento, que hace parte de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, tiene la función de “[...] verificar el cumplimiento de las obligaciones de las personas naturales y jurídicas, relacionadas con la presentación de los estados financieros en los términos del Decreto Ley 2610 de 1979”.

Manifestó que los literales a) y b) del artículo 22 del aludido Decreto Distrital establecen que la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda, de la Secretaría Distrital del Hábitat, tiene la función adelantar investigaciones cuando existen indicios de incumplimiento de las normas por parte de quienes ejercen actividades de enajenación o arrendamiento de vivienda, así como de expedir actos administrativos para sancionar, impartir órdenes y decretar medidas preventivas, respecto de las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda.

Expresó que conforme las mencionadas normas, la enajenación de bienes inmuebles es una actividad económica que debe cumplir con las obligaciones y controles previstos en la ley, entre ellas la de prestar los correspondientes balances a corte 31 de diciembre del año anterior, so pena de ser sancionado, por lo que resulta claro que dentro de las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat se encuentra la de investigar y sancionar a los enajenadores de bienes por la no presentación de balances.

Indicó que, en el caso concreto, la investigación y posterior sanción impuesta a la sociedad demandante tuvo como origen el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la referida normativa; prueba de ello es que no remitió los balances en las fechas indicadas en la ley, sino dos años después de la fecha prevista para ello, por lo que se hizo acreedora de la multa consagrada en el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 66 de 1968, modificado por el Decreto Ley 2610 de 1979.

Señaló que es importante tener en cuenta que en la fecha en que ocurrieron los hechos la demandante tenía vigente su matrícula mercantil, por lo que estaba obligada a cumplir con lo establecido en la ley.

#### ***1.4.2. Inexistencia de la violación del debido proceso y de la falsa motivación de los actos administrativos demandados***

Adujo que en el debido proceso dentro de las actuaciones administrativas se le encuentra dirigido a garantizar los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, así como, la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en cada una de las etapas del proceso administrativo sancionatorio.

Arguyó que en el procedimiento administrativo adelantado a la sociedad actora se garantizó en todo momento del debido proceso, muestra de ello es que la

investigación se inició por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por la sociedad en el momento en que se inscribió en el Registro de Enajenadores de Inmuebles Destinados a Vivienda, contenidas en el parágrafo 1 artículo 1 del Decreto Ley 2610 de 1979 y los literales b) y d) del artículo 3 de la Resolución 671 de 2010.

Aseguró que de las normas en cita se desprende claramente cuáles son las obligaciones que contraen las sociedades o constructoras que se inscriben en el Registro de Enajenadores de Inmuebles Destinados a Vivienda.

Aseveró que la sociedad V & T Investors S.A.S. tenía conocimiento de los deberes que debía cumplir, por lo que no puede alegar que se le desconoció el debido proceso por el hecho de que no se le tuvo en cuenta el radicado 400020110427 del 14 de octubre de 2011, dado que la norma es precisa al señalar que la presentación de los balances financieros debe hacerse antes del primer día hábil del mes de mayo del año siguiente, por lo que de todas formas resulta extemporánea su presentación.

En cuanto al cargo de nulidad de falsa motivación expuesto en el escrito de la demanda, indicó que en el proceso administrativo adelantado en contra de la demandante es claro que esta se encontraba obligada a presentar los balances a corte 31 de diciembre de 2010, por lo que no puede asegurar que cumplió con dicha obligación con la presentación de su presupuesto financiero el 14 de octubre de 2011; en este sentido, no es cierta la alegada falsa motivación, pues, resulta notorio el hecho del incumplimiento en la presentación de los balances financieros.

Explicó que según el material probatorio aportado con la contestación, es claro que los balances financieros solo se remitieron a la Secretaría Distrital del Hábitat hasta el 28 de mayo de 2013, en respuesta a un requerimiento realizado por la administración; de manera que sí existe correspondencia entre lo afirmado en los actos administrativos y las circunstancias de hecho y de derecho que les dieron origen.

#### **1.4.3. *Indebida interpretación de las normas de caducidad del ius puniendi***

Sostuvo que la parte actora reclama la ocurrencia de la prescripción de la facultad sancionatoria con fundamento en lo preceptuado en el artículo 368 del Estatuto Tributario; no obstante, el procedimiento administrativo en cuestión no se rige por lo previsto en dicho estatuto, sino por lo dispuesto en el Decreto Distrital 419 de 2008, que por ser de carácter especial se aplica de forma preferente en la actividad de enajenación de inmuebles, por lo que la normativa aplicable es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como norma general en los aspectos no regulados.

Precisó que no es cierto que haya prescrito la facultad sancionatoria de la administración, pues, la investigación administrativa se desarrolló conforme la

normativa especial aplicable al caso concreto, así como con respeto de los términos correspondientes y del debido proceso.

### **1.4.3. Gradualidad de la sanción conforme lo previsto en el artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979**

Afirmó que el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979 indica de manera textual cuál es la sanción a imponer por el incumplimiento en la presentación de los balances financieros, el cual corresponde a la multa de \$1.000 por cada día de retardo.

Agregó que en el caso bajo estudio, se aplicó la indicada multa por los días 590 días en que tardó la demandante en presentar sus estados financieros, lo que dio como resultado la suma de \$509.000, cuyo valor indexado corresponde a la suma de \$58.895.066, como se indicó en la Resolución 365 de 2014.

Consideró que la indexación que se aplicó a la sanción, se realizó conforme los criterios auxiliares contenidos en el artículo 230 de la Constitución Política, así como lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así, la actualización de las sumas dinerarias no es una nueva sanción ni prevé multas adicionales a las contempladas en el Decreto Ley 2610 de 1979, solamente se trata de traer a valor presente una valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados.

### **1.5.- Fijación del litigio**

En la audiencia inicial celebrada el 25 de mayo de 2017<sup>2</sup>, el Despacho consideró que la fijación del litigio se concreta en los siguientes problemas jurídicos:

*“¿Fueron proferidos los actos acusados con transgresión al debido proceso y con falsa motivación, como quiera que: a) la Secretaría Distrital del Hábitat carecía de la facultad para sancionar e imponer multas por la extemporaneidad en la radicación de los balances de que trata el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 66 de 1968, reformado por el Decreto Ley 2610 de 1979; y b) la sociedad V & T Investors S.A.S. presentó sus soportes contables y, por lo tanto, los correspondientes balances el 14 de octubre de 2011 y no el 28 de mayo de 2013, por lo que la extemporaneidad es de 166 días y no de 509 como la alude la demandada.*

*¿Se profirieron los actos administrativos demandados con transgresión al principio de proporcionalidad de la sanción, al imponer una multa por el incumplimiento de una obligación inocua, así como sin mediar ningún examen de graduación de la misma?*

*¿Ocurrió el fenómeno de la prescripción de la facultad para imponer sanciones establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, bajo el supuesto de que el acto 651 de 2013 que abrió pliego de cargos, debió*

<sup>2</sup> Folios 163 a 169 del cuaderno principal.

*notificarse dentro de los 2 años siguientes a la presentación de los estados financieros?”*

#### **1.6.- Actuación procesal**

A través del proveído del 2 de febrero de 2016<sup>3</sup>, se inadmitió la demanda de la referencia, con el fin de que la parte demandante adecuara las pretensiones de la misma, lo cual realizó el 17 de febrero de 2016, por medio del memorial visible a folios 61 a 63 del cuaderno principal.

Mediante auto del 30 de marzo de 2016<sup>4</sup>, se admitió la demanda y se ordenó que se realizaran las notificaciones correspondientes, el pago de los gastos del proceso a cargo de la parte demandante y se surtiese el término de traslado previsto por la ley.

El 21 de noviembre de 2016<sup>5</sup>, Bogotá, Distrito Capital, Secretaría Distrital del Hábitat, contestó la demanda, se opuso a las pretensiones incoadas y propuso las excepciones que consideró correspondientes.

El 25 de mayo de 2017<sup>6</sup>, se adelantó la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se agotaron las etapas en el orden correspondiente, de la manera que sigue: i) saneamiento del proceso, en donde se advirtió que no se observó irregularidad alguna que afectara lo actuado, frente a lo cual las partes estuvieron de acuerdo; ii) decisión de excepciones previas, en la que se dejó claro que la parte demandada no había propuesto ninguna en la contestación de la demanda, respecto a lo cual no hubo ninguna observación de las partes; iii) fijación del litigio, donde se hizo referencia a los hechos y cargos expuestos por las partes y se definieron los problemas jurídicos a resolver; sobre los que las partes estuvieron conformes; iv) conciliación, que se dio agotada por falta de ánimo conciliatorio; v) medidas cautelares, en la que no hubo lugar a decretar ninguna; y vi) decreto de pruebas, etapa en la que se incorporaron los documentos aportados con la presentación de la demanda y su respectiva contestación, además se decretó el oficio solicitado por la parte demandante.

Con auto del 25 de agosto de 2017<sup>7</sup>, se incorporó al expediente la repuesta del oficio ordenado en audiencia inicial, se ordenó poner en conocimiento de las partes el contenido de la misma y, por considerarse innecesaria la celebración de la audiencia de alegaciones y juzgamiento consagrada en el artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se ordenó la presentación de los alegatos de conclusión de manera escrita.

---

<sup>3</sup> Folio 58 del cuaderno principal.

<sup>4</sup> Folios 65 y 66 ibídem.

<sup>5</sup> Folios 79 a 94 ibídem.

<sup>6</sup> Folios 163 a 169 ibídem.

<sup>7</sup> Folios 187 del expediente.



### **1.7.- Alegatos de conclusión**

Tanto la parte actora como la demandada reiteraron los planteamientos plasmados en la demanda y su respectiva contestación.

### **1.8.- Ministerio Público**

El Ministerio Público no rindió concepto dentro del presente asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y por lo tanto, sin que obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, a resolver previas las siguientes:

## **II CONSIDERACIONES**

### **2.1.- Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **2.2.- Los actos acusados**

Los actos administrativos cuya nulidad se pretende asunto son las Resoluciones 365 del 21 de marzo de 2014, 994 del 19 de septiembre de 2014 y 1734 del 5 de diciembre del mismo año, a través de las cuales la Secretaría Distrital del Hábitat sancionó con multa a la sociedad demandante, por haber presentado de manera extemporánea el balance financiero de 2010.

### **2.3.- Problemas jurídicos**

Conforme lo expuesto, se advierte que el presente debate jurídico gira en torno a determinar si los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad, al presuntamente haber sido expedidos con violación al debido proceso, con falsa motivación y sin competencia, circunstancias que se concretaron en los siguientes problemas jurídicos:

*“¿Fueron proferidos los actos acusados con transgresión al debido proceso y con falsa motivación, como quiera que: a) la Secretaría Distrital del Hábitat carecía de la facultad para sancionar e imponer multas por la extemporaneidad en la radicación de los balances de que trata el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 66 de 1968, reformado por el Decreto Ley 2610 de 1979; y b) la sociedad V & T Investors S.A.S. presentó sus soportes contables*

9, por lo tanto, los correspondientes balances el 14 de octubre de 2011 y no el 28 de mayo de 2013, por lo que la extemporaneidad es de 166 días y no de 509 como la alude la demandada.

*¿Se profirieron los actos administrativos demandados con transgresión al principio de proporcionalidad de la sanción, al imponer una multa por el incumplimiento de una obligación inocua, así como sin mediar ningún examen de graduación de la misma?*

*¿Ocurrió el fenómeno de la prescripción de la facultad para imponer sanciones establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, bajo el supuesto de que el acto 651 de 2013 que abrió pliego de cargos, debió notificarse dentro de los 2 años siguientes a la presentación de los estados financieros?”.*

En este punto, lo pertinente sería resolver las excepciones propuestas por la parte demandada denominadas: (i) competencia de la Secretaría Distrital del Hábitat, para Desarrollar el proceso administrativo sancionatorio, (ii) inexistencia de la violación al debido proceso y la falsa motivación de los actos administrativos demandados; (iii) indebida interpretación de las normas de caducidad del *ius puniendi* y (iv) gradualidad de la sanción conforme a lo previsto en el Decreto Ley 2610 de 1979,º artículo 3, sin embargo, como quiera que estas se refieren a circunstancias que atañen al fondo del asunto, se solventaran de manera concomitante con los cargos de nulidad, los cuales pasarán a ser estudiados a continuación.

**2.3.1.** En primer lugar, se estudiará la alegada ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria al que alude la parte demandante, así:

*¿Ocurrió el fenómeno de la prescripción de la facultad para imponer sanciones establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, bajo el supuesto de que el acto 651 de 2013 que abrió pliego de cargos, debió notificarse dentro de los 2 años siguientes a la presentación de los estados financieros?*

Como fundamento del cargo la parte actora precisó que se configuró el mencionado fenómeno, pues, la sanción que se le impuso se encuentra relacionada al periodo gravable de 2010 y tuvo como fundamento la no presentación de unos estados financieros; por consiguiente, según lo establecido en el artículo 638 del Estatuto Tributario, el pliego de cargos proferido en su contra, debió habersele notificado dentro de los 2 años siguientes a la presentación de los referidos estados financieros, es decir, antes del 2 de mayo de 2013, empero fue proferido el 17 de mayo de 2013.

En contraste, la Secretaría Distrital del Hábitat propuso la excepción de “indebida interpretación de las normas de caducidad del *ius puniendi*”, toda vez que la demandante reclama la ocurrencia de la caducidad de su facultad sancionatoria con fundamento en el artículo 638 del Estatuto Tributario; no obstante, el procedimiento administrativo en cuestión se rige por lo establecido en el Decreto Distrital 419 de 2008.

Adujo que el referido decreto es una norma especial que se debe aplicar de forma preferente en la actividad de enajenación de inmuebles y que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo es la norma general a la que se debe acudir para los asuntos allí no regulados.

Concluyó que en la investigación administrativa que dio origen a los actos demandados no era aplicable lo dispuesto en el Estatuto Tributario, lo cual significa que el fenómeno de la prescripción alegado por la parte actora nunca se configuró.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por las partes, se debe establecer cuál es la normativa aplicable en el asunto bajo estudio, en otras palabras, si es posible aplicar las disposiciones previstas en el Estatuto Tributario o no. Una vez despejado ese interrogante, se procederá a determinar si ocurrió el fenómeno de la prescripción contenido en el artículo 638 del Decreto 624 de 1989.

Para empezar, se tiene que con el Auto 651 del 17 de mayo de 2013<sup>8</sup> se abrió investigación administrativa en contra de la demandante, debido a que según la Subdirección de Prevención y Seguimiento de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda la sociedad no había presentado el balance anual con corte a 31 de diciembre de 2010, omisión con la que incumplió la obligación establecida en el literal b) del artículo 9 de la Resolución 671 del 4 de junio de 2010.

Posteriormente, mediante Resolución 365 del 21 de marzo de 2014<sup>9</sup> la Secretaría Distrital del Hábitat, sancionó a la parte actora en consideración a los siguientes argumentos:

[...]

*Se encuentra que la Sociedad, Sr/Sra. V6T INVESTORS SAS, no presentó o presentó extemporáneamente los balances financieros con corte a 31 de diciembre del año 2010.*

*La presentación de los balances financieros del año 2010, debieron ser presentados ante la Secretaría Distrital del Hábitat, Entidad encargada de ejercer la labor de inspección, vigilancia y control sobre los enajenadores, hasta el primer día hábil del mes de mayo del año siguiente; es decir, para los balances financieros del año 2010 su presentación oportuna era hasta el 2 de mayo de 2011. Cabe la pena señalar que en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley No. 2610 de 1979, dispone:*

[...]

*La norma antes mencionada es muy clara al señalar que los enajenadores que obtengan el registro adquieren la obligación de presentar ante la Entidad sus balances financieros con corte a 31 de diciembre, poniendo de presente que su incumplimiento acarrea una sanción de tipo monetario”.*

<sup>8</sup> Folios 100 y 101 del cuaderno principal.

<sup>9</sup> Folios 111 a 114 íbidem.

En atención a lo anterior, es claro que la Secretaría Distrital del Hábitat tuvo como fundamento para sancionar a la demandante lo dispuesto en el literal b) del artículo 9 de la Resolución 671 del 4 de junio de 2010 y el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979.

Ahora bien, resulta pertinente traer a colación el contenido del artículo del Estatuto Tributario en que se basa la demandante para sustentar la ocurrencia de la prescripción alegada, así:

*“Artículo 638. Prescripción de la Facultad para Imponer Sanciones. Cuando las sanciones se impongan en liquidaciones oficiales, la facultad para imponerlas prescribe en el mismo término que existe para practicar la respectiva liquidación oficial. Cuando las sanciones se impongan en resolución independiente la facultad para imponerlas prescribe en el término de dos (2) años, salvo en el caso de la sanción por no declarar y de los intereses de mora, las cuales prescriben en el término de cinco (5) años”.*

Ahora bien, en cuanto a la interpretación y la finalidad de esta disposición normativa, la Sección Cuarta del Consejo de Estado ha considerado que se reduce a “[...] otorgarle a la Administración tiempo suficiente para identificar, investigar, fiscalizar y sancionar las eventualidades irregularidades y omisiones en el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables y de terceros”<sup>10</sup>.

En atención a lo expuesto por la referida Corporación cobra sentido si se tiene en cuenta que el Decreto 624 de 1989 contempla el régimen jurídico a que están sujetos los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN<sup>11</sup>.

Conforme lo expuesto, se infiere que las normas del Estatuto Tributario no son aplicables dentro del procedimiento sancionatorio que adelantó la Secretaría Distrital del Hábitat, en la forma que lo asegura la parte actora, toda vez que el artículo 638 del mencionado estatuto se encarga de regular el fenómeno de la prescripción de la facultad sancionatoria cuando se está frente al incumplimiento de una carga relacionada con impuestos, lo que no ocurre en este caso.

Lo anterior, en consideración a que la sanción impuesta no tuvo como origen la inobservancia de obligaciones sino de una carga propia de la actividad enajenadora de bienes inmuebles, en concreto, la de remitir anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil diecisiete (2017). Rad. 54001-23-31-000-2012-00019-01-(21886).

<sup>11</sup> Artículo 1: El Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, es el siguiente:

Adicionalmente, aun cuando el balance en cuestión se deba presentar de forma anual y esto pueda llegar a concordar con un periodo gravable propio de las obligaciones tributarias de la parte actora, lo cierto es que este deber solo tiene como finalidad ejercer labores de inspección y vigilancia de la actividad de enajenación de inmuebles y nada que ver con obligaciones de carácter tributario.

Así las cosas, como lo dispuesto en el artículo 638 del Estatuto Tributario no resulta aplicable al régimen sancionatorio previsto para la actividad de enajenación de inmuebles, se advierte que para el presente caso se atribuye la norma general que se encuentra regulada en el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>12</sup>, el cual determina que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los 3 años de ocurrido el hecho.

En tales condiciones, en virtud de la referida norma es ineludible concluir que no se configuró el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria por haberse notificado el Auto 651 de 2013 dentro de los 3 años siguientes a la presentación de los estados financieros; razón por la cual, el cargo se niega.

**2.3.2.** “¿Fueron proferidos los actos acusados con transgresión al debido proceso y con falsa motivación, como quiera que: a) la Secretaría Distrital del Hábitat carecía de la facultad para sancionar e imponer multas por la extemporaneidad en la radicación de los balances de que trata el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 66 de 1968, reformado por el Decreto Ley 2610 de 1979; y b) la sociedad V & T Investors S.A.S. presentó sus soportes contables y, por lo tanto, los correspondientes balances el 14 de octubre de 2011 y no el 28 de mayo de 2013, por lo que la extemporaneidad es de 166 días y no de 509 como la alude la demandada?”.

Sobre el particular, se tiene que la sociedad V&T Investors S.A.S. sostuvo que los actos administrativos demandados se expidieron con vulneración al debido proceso y falsa motivación con base en los siguientes argumentos:

- i) La Secretaría Distrital del Hábitat no tenía la facultad para sancionarle por la presentación extemporánea de sus balances, pues a la administración distrital solamente se le delegaron las funciones de la Superintendencia Bancaria hoy Superintendencia Financiera, relativas al otorgamiento de

<sup>12</sup> 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 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.

permisos para desarrollar las actividades de enajenación, más no la de sancionar e imponer multas por la extemporaneidad en la radicación de los respectivos balances.

Agregó que la entidad demandada citó erróneamente unos Decretos, toda vez son normas que no tienen ningún vínculo con facultades sancionatorias.

- ii) Contrario a lo asegurado por la Secretaría Distrital del Hábitat, sí presentó sus balances financieros el 14 de octubre de 2011 y no el 28 de mayo de 2013, lo que significa que la extemporaneidad reprochada resultó ser de solo 166 y no de 509.

De otra parte, aseveró que la sociedad actora se encontraba obligada a presentar los balances financieros a corte 31 de diciembre de 2010 a más tardar el primer día hábil del mes de mayo del año siguiente; por consiguiente, el hecho de asegurar que los presentó el 14 de octubre de 2011 no se puede interpretar como que cumplió en debida forma con la carga legal que le corresponde. Además, lo cierto es que presentó los aludidos balances solamente hasta el 28 de mayo de 2013, como respuesta a un requerimiento realizado por la administración.

En este sentido, manifestó que sí existe una correspondencia entre lo afirmado en los actos administrativos demandados y las circunstancias de hecho y de derecho que les dieron origen.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados por las partes, con el fin de dar solución al problema jurídico en cuestión, el Despacho seguirá el siguiente derrotero: i) analizar las normas relativas a las facultades de la Secretaría Distrital del Hábitat; ii) estudiar las pruebas allegadas al expediente, para determinar la fecha real de la presentación de los balances financieros; y iii) corroborar si el cargo en cuestión posee la entidad suficiente para viciar de nulidad los actos administrativos demandados.

#### 2.3.2.1. De las facultades de la Secretaría Distrital del Hábitat

Al respecto, se recuerda que con antelación se concluyó que el Auto 651 del 17 de mayo de 2013 y la Resolución 365 del 21 de marzo de 2014, a través de los cuales se abrió una investigación administrativa y se sancionó a la sociedad demandante, tuvieron como fundamento para sancionarle lo dispuesto en el literal b) del artículo 9 de la Resolución 671 del 4 de junio de 2010 y el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979, cuyo contenido es el que le sigue respectivamente:

*“Resolución 671 de 2010*

*(Junio 4)*

*“Por medio de la cual se regulan algunos trámites que se adelantan ante la Secretaría Distrital del Hábitat y se dictan otras disposiciones”*

[...]

*Artículo 9. Obligaciones del registrado. La persona inscrita en el registro tendrá las siguientes obligaciones:*

[...]

*b) Entregar anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance anual del año inmediatamente anterior junto con sus respectivas notas, firmado por el representante legal, por el contador público que lo hubiere preparado y por el revisor fiscal, si lo hubiere”.*

*“Decreto Ley 2610 de 1979*

*(Octubre 26)*

*Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968*

[...]

*Artículo 3. El artículo 3. De la Ley 66 de 1968 quedará así:*

*Para desarrollar cualquiera de las actividades de que trata el artículo 1 de este Decreto, los interesados deberán registrarse ante el Superintendente Bancario. El registro anterior se hará por una sola vez y se entenderá vigente hasta que el interesado solicite su cancelación o el Superintendente Bancario estime pertinente la procedencia de la cancelación por incumplir el vigilado las obligaciones derivadas de este Decreto.*

[...]

*Parágrafo 1. Todo aquel que haya solicitado y obtenido su registro ante la Superintendencia Bancaria está en la obligación de remitir en las fechas que señale el Superintendente Bancario el balance cortado a diciembre 31 del año anterior, en los formularios oficiales que para el efecto suministre la Superintendencia Bancaria. La no presentación oportuna del balance será sancionada por el Superintendente Bancario con multa de mil pesos (\$1.000) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional”.*

De las normas en cita, se observa que todos aquellos que ostenten un registro para desarrollar la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda se encuentran en la obligación de remitir anualmente a la antigua Superintendencia Bancaria<sup>13</sup>, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, so pena de hacerse acreedor a las multas correspondientes.

<sup>13</sup> La hoy Superintendencia Financiera de Colombia surgió de la fusión de la Superintendencia Bancaria y la de Valores, mediante el Decreto 43217 de 2005, modificado posteriormente por el Decreto 2555 de 2010, la Ley 1480 de 2011 y el Decreto 710 de 2012.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que el artículo 2 del Decreto 497 de 1987<sup>14</sup> le asignó al antiguo Ministerio de Desarrollo Económico hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de la Superintendencia de Sociedades, las funciones de inspección y vigilancia de las personas naturales y jurídicas que desarrollan actividades relativas a la enajenación de bienes inmuebles, a que se refiere la Ley 66 de 1968 y el Decreto Ley 2610 de 1979.

No obstante, con el fin de obtener el cumplimiento del Decreto Ley 078 de 1987<sup>15</sup>, el Decreto 1555 de 1988 reglamentó la distribución de competencias y funciones inherentes al ejercicio de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmueble y se las asignó a la Superintendencia de Sociedades, el Distrito Capital y los municipios. En particular, sobre la competencia para imponer sanciones señaló:

*“Artículo 5. De las Sanciones. Le compete al Distrito Especial de Bogotá y a los demás municipios, imponer multas sucesivas de \$ 10.000 a \$ 500.000, a favor del Tesoro Nacional, cuando se compruebe que las personas incurran en incumplimiento de las órdenes o requerimientos que en uso de las facultades establecidas en el Decreto 078 de 1987, expidan las autoridades competentes de las entidades territoriales, con el fin de que se sujeten a las normas nacionales, departamentales, metropolitanas, municipales y distritales, o para que ajusten su actividad a las prescripciones de la Ley 66 de 1968 y sus normas complementarias [...]”.* (Se desacata)

Conforme lo anterior, se puede concluir entonces que la competencia en materia de imposición de sanciones a aquellas personas que realizan actividades de enajenación de inmuebles, con el fin de que ajusten su actividad a lo establecido en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979 que en el parágrafo 1 de su artículo 3 estableció la obligación de presentar el balance en cuestión, se encuentra en cabeza del Distrito Capital de Bogotá.

De otro lado, se tiene que el literal b) del artículo 1 del Decreto Distrital 578<sup>16</sup> de 2011, asignó a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat la siguiente función, así:

*“Artículo 1.- Modificar el artículo 20 del Decreto Distrital 121 de 2008, adicionando con el literal m) una función, cuyo texto quedará así:*

*‘Artículo 20.- Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda: son funciones de la Subsecretaría Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, las siguientes:*

<sup>14</sup> Decreto 497 1987: “Artículo 2.- El Ministerio de Desarrollo Económico ejercerá las funciones de inspección y vigilancia de que trata el artículo anterior a través de la Superintendencia de Sociedades, sobre todas las personas a que se refiere el mismo, con excepción de las sociedades fiduciarias que adelanten actividades reguladas por la Ley 66 de 1968, cuya vigilancia integral se conserva en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria”.

<sup>15</sup> “Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A)”.

<sup>16</sup> “Por el cual se reasignan unas funciones previstas en el Decreto Distrital 121 de 2008, que modificó la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat”.



[...]

**b. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recursos, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda con el objetivo de prevenir, mantener o preservar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, en los términos de la Ley y los reglamentos.**

[...]”. (Se destaca)

Así las cosas, es claro que a través del referido decreto se facultó a la parte demandante, entre otras funciones, a vigilar a las personas que se desempeñan en el ámbito de la enajenación de inmuebles.

2.3.2.2. *De la presentación de los balances financieros por parte de V&T Investors S.A.*

De las pruebas allegadas al expediente, se encuentra en primer lugar que el 14 de octubre de 2011<sup>17</sup> con radicado 400020110427, la sociedad demandante allegó a las dependencias de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat los siguientes documentos:

- “1. *Copia del registro Único de proponentes, actualizado.*
2. *Certificado de tradición y libertad del inmueble en el que se desarrolla el proyecto, con expedición no superior a tres meses.*
3. *Copia de los modelos de los contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación del inmueble con los adquirentes, a fin de comprobar la coherencia y validez de las cláusulas con el cumplimiento de las normas que civil y comercialmente regulen el contrato.*
4. *Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca: Documento que acredite que el acreedor hipotecario se obliga a liberar los lotes o construcciones que se vayan enajenando, mediante el pago proporcional del gravamen que afecte cada lote o construcción.*
5. *Coadyuvancia del titular del dominio del terreno donde se adelantará el proyecto, cuando éste es diferente al solicitante.*
6. *Presupuesto financiero del proyecto, con sus correspondientes soportes contables.*
7. *Copia de la licencia urbanística y de los planos aprobados*”. (Se destaca).

En cuanto a los referidos soportes contables del presupuesto financiero del proyecto al que se alude, se observa que a folios 182 y 183 reposa un “Balance

<sup>17</sup> Folios 176 a 186 del cuaderno principal.

General de Prueba” de fecha 30 de septiembre de 2011 suscrito por el representante legal y la contadora de la sociedad actora.

Adicionalmente, se tiene que el 28 de mayo de 2013, la sociedad demandante remitió al subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat “*los estados financieros con sus notas a fecha 31 DIC DE 2010*”<sup>18</sup>, los cuales se encuentran visibles a folios 104 a 106 del cuaderno principal.

Como consecuencia de lo descrito, es dable concluir lo siguiente:

a) Al igual que lo señaló la parte pasiva en este litigio, resulta claro que el Distrito Capital de Bogotá, a través de la Subsecretaría Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, no solamente tenía la facultad para ejercer las actividades de vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que realizan la actividad de enajenación de inmuebles, sino que también ostentaba la capacidad para imponer las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las cargas descritas en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979 que en el parágrafo 1 de su artículo 3 estableció la obligación de presentar el balance financiero en cuestión.

A la anterior conclusión se llegó al tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto 1555 de 1988 y el literal b) del artículo 1 del Decreto Distrital 578 de 211, que modificó el artículo 20 del Decreto Distrital 121 de 2008, a través de los cuales se le atribuyó a la Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat la competencia para vigilar, controlar e imponer sanciones a aquellas personas que realizan actividades de enajenación de inmuebles, con el fin de que justen su actividad a lo establecido en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979, específicamente a la obligación de presentar estados financieros.

b) Aun cuando se encuentra probado que el 14 de octubre de 2011 la sociedad V&T Investors S.A.S. envió a la Secretaría Distrital del Hábitat una serie de documentos, entre ellos un Balance General de Prueba con fecha 20 de septiembre de 2011, no lo es menos que con la radicación de este documento no demostró haber cumplido con la obligación descrita en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 1610 de 1979.

Al respecto, se recuerda que con la Resolución 365 de 2014 la administración le impuso una sanción a la demandante, debido a que esta entidad presentó de forma extemporánea el balance anual con corte a 31 de diciembre del 2010, pues, para hacerlo tenía plazo hasta el 2 de mayo de 2011 y no lo hizo sino hasta el 28 de mayo de 2013.

<sup>18</sup> Folios 103 a 110 del expediente.

Es decir, la carga de la sociedad V&T Investors S.A.S. consistía concretamente en reportar a la Secretaría Distrital del Hábitat del balance financiero del 2010, con corte a 31 de diciembre, antes del 2 de mayo de 2011; adicionalmente, se advierte que la naturaleza de esta obligación no fue controvertida de forma alguna en la demanda, por lo que el Despacho no se ocupará de pronunciarse al respecto.

Según lo expuesto, es claro entonces que los documentos aportados el 14 de octubre de 2011 no corresponden con los balances financieros de 2010 con corte a 31 de diciembre de ese mismo año, sino a un balance general de prueba del año 2011 con corte a 20 de septiembre de esa anualidad; por ende, se evidencia que en ese momento la obligación no se encontraba satisfecha en la forma que se adujo en la demanda.

Ahora bien, también se probó que posteriormente el 28 de mayo de 2013 la demandante remitió al subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat "*los estados financieros con sus notas a fecha 31 DIC DE 2010*"<sup>19</sup>, los cuales se encuentran visibles a folios 104 a 106 del cuaderno principal.

En este orden de ideas, la obligación exigida a la sociedad actora solamente la cumplió hasta el 28 de mayo de 2013, cuando aportó los balances con corte 31 de diciembre de 2010 y que esto lo realizó con una extemporaneidad de 509 días hábiles, tal y como se adujo al Resolución 365 del 21 de marzo de 2014.

Corolario de lo hasta aquí expuesto, las resoluciones acusadas de nulidad no se expidieron con violación al debido proceso y falsa motivación como lo alegó la demanda, como quiera que la Secretaría Distrital del Hábitat sí tenía la facultad para vigilar y controlar la actividad de enajenación de inmuebles, imponer las sanciones por la presentación extemporánea de los balances financieros y debido a que la sociedad V&T Investor S.A.S. solamente presentó el correspondiente balance del periodo de 2010 hasta el 28 de mayo de 2013, es decir cuando ya había caducado el término para ello. Por consiguiente, el presente cargo no tiene vocación de prosperidad.

**2.3.3.** "*¿Se profirieron los actos administrativos demandados con transgresión al principio de proporcionalidad de la sanción, al imponer una multa por el incumplimiento de una obligación inocua, así como sin mediar ningún examen de graduación de la misma?*"

La entidad demandante sostuvo que la sanción que se le impuso por un valor \$58.895.066 resulta desproporcionada y elevada por el incumplimiento de una obligación inocua.

Aseguró que la demandada no efectuó ningún examen de proporcionalidad ni aplicó criterio de graduación alguno respecto de la multa, debido a que no se

<sup>19</sup> Folios 103 a 110 del expediente.

entiende en qué se afectó a la administración la radicación extemporánea de los estados financieros.

Por su parte, la Secretaría Distrital del Hábitat señaló que el parágrafo 1 del Artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979 indica de manera textual cuál es la sanción a imponer por el incumplimiento en la presentación de los balances financieros, que corresponde a la multa de \$1.000 por cada día de retardo.

Agregó que en el caso bajo estudio, se aplicó la indicada multa por los días 590 días en que tardó la demandante en presentar sus estados financieros, lo que dio como resultado la suma de \$509.000, cuyo valor indexado corresponde a la suma de \$58.895.066, como se indicó en la Resolución 365 de 2014.

Consideró que la indexación que se aplicó a la sanción, se realizó conforme los criterios auxiliares contenidos en el artículo 230 de la Constitución Política, así como lo considerado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la medida que la actualización de las sumas dinerarias no es una nueva sanción ni prevé multa adicionales a las contempladas en el Decreto Ley 2610 de 1979, solamente se trata de traer a valor presente una valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados.

Para comenzar, se debe tener en cuenta que el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979, determina expresamente que “[...] [l]a no presentación oportuna del balance será sancionada por el Superintendente Bancario con multa de mil pesos (\$1.000) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional”.

Por lo tanto, debido a que con anterioridad se concluyó sin asomo de duda que la sociedad V&T Investor S.A., presentó el balance financiero del año 2010 pasados 509 días después de su obligación, los cuales al ser multiplicados por 1000 como lo establece la disposición referida, resulta una suma de \$509.000.

De otro parte, en cuanto al fenómeno de la indexación, es del caso resaltar que el Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil adujo lo siguiente:

**“4. COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA APLICAR LA INDEXACIÓN. FÓRMULA APLICABLE. NECESIDAD DE REGLAMENTACIÓN.**

*El ajuste monetario se impone cuando el peso no mantiene intangible el valor de cambio en el período que transcurre entre el momento en que se fijó el monto de la sanción por la ley y aquél en que ocurre el hecho que ha de sancionarse.*

*Cuando así acontece, como notoriamente sucede en Colombia, la autoridad administrativa fundamentada en los principios de rango constitucional, debe hacer la consiguiente corrección monetaria de la sanción, pues se repite a riesgo de fatigar, como tantas veces lo ha manifestado la Corte Suprema de Justicia, la indexación es un mecanismo para que el pago de la obligación*

responda al verdadero valor que tenía al momento de su determinación por la ley, y, por lo mismo, no tiene fines indemnizatorios.

No sería lógico ni jurídico dejar que este tipo de controversias se plantee por el Estado en cada caso ante los estrados judiciales para solicitar al reconocimiento de un hecho que la jurisprudencia al unísono reconoce como un hecho notorio y dejar que el Estado continúe con mecanismos obsoletos que no sólo vuelven la norma ineficaz, sino que hacen ineficaz la protección de los derechos, y la actividad estatal encaminada a la vigilancia, inspección y control de las actividades que, como la construcción y enajenación de inmuebles, afectan el derecho a la vivienda.

La eficacia de los derechos consagrados en la Constitución es una obligación a cargo de los servidores públicos de la rama ejecutiva.

Ahora bien, en concepto de esta Sala, la administración al aplicar la sanción deberá proceder a indexar la suma aplicable a título de multa al particular sancionado de acuerdo con la fórmula prevista para tal efecto por la Sección Tercera de esta Corporación, acogida por las demás Secciones para conservar el valor intrínseco de la sanción. Esto es, llevando, en cada oportunidad, a valor presente la cifra señalada en la ley. Quiere decir lo anterior que al aplicar la multa al violador de las normas, debe la autoridad administrativa establecer el valor de la multa a imponer de acuerdo a la ley y establecer el equivalente en pesos actuales, y para ello utilizar el sistema de la indexación.

[...]

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala RESPONDE:

1.- El Concejo Municipal o Distrital no es competente para expedir un acto administrativo de carácter general, por medio del cual indexen objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias fijadas por ley, en este caso en el Decreto Ley 2610 de 1979. Es competencia de las autoridades administrativas del orden Distrital y Municipal, al aplicar la sanción que corresponda según la infracción o su gravedad y para cada caso, actualizar, de conformidad con las fórmulas aceptadas jurisprudencialmente por el Consejo de Estado, el monto de la multa a imponer, esto es, procediendo de oficio a la indexación de la cifra correspondiente.

2.- La Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, dadas las competencias en ella depositadas, en especial al ser considerada como una autoridad administrativa Distrital de policía, de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Acuerdo 79 de 2003 y el Decreto Distrital 329 de 2003, es la competente para indexar objetiva y técnicamente las sanciones pecuniarias del Decreto 2610 de 1979, en cada caso en donde, después de la investigación que adelante, concluya que es preciso imponer la multa.

[...].<sup>20</sup> (Se destaca)

Es claro entonces que es competencia de Distrito imponer la sanción que corresponda según la infracción o su gravedad y, para cada caso, actualizar de conformidad con las fórmulas aceptadas jurisprudencialmente por el Consejo de

20 Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil- C. P. Dra. Susana Montes de Echeverri. Concepto del 18 de mayo de 2004. Radicación número: 1564.

Estado el monto de la multa en la que de oficio se aplique la indexación correspondiente.

Entonces, es la Secretaría Distrital del Hábitat la entidad que tiene la competencia para indexar las sanciones pecuniarias impuestas con ocasión al incumplimiento de las normas relativas a la construcción o enajenación de inmuebles destinado a vivienda, luego de que concluida una investigación se determine el precio de la multa a imponer.

Además, resulta del caso aclarar que la indexación es un mecanismo de actualización de las sumas que en determinado tiempo estuvieron vigentes, en razón al fenómeno de la inflación, toda vez que el valor de la unidad monetaria se pierde con el pasar de los años.

En el presente caso, el contenido del acto administrativo sancionatorio es el siguiente:

*[...] En consecuencia, para la actuación de la sanción se da aplicación a la siguiente fórmula: (VP) el valor presente de la sanción y (VH) al valor establecido en la Ley 66 de 1968 y los Decretos Nos. 2610 de 1979 y 78 de 1987. Los índices, según la aplicación jurisprudencial –recogida parcialmente por el Consejo de Estado en el Concepto 1564 de 2004– corresponderían al Índice de Precios al Consumidor del mes en que se fijó el monto de la sanción descrita en la Ley y en el que ésta es aplicada, siendo entonces el IPCi (Índice inicial) el correspondiente al mes de octubre de 1979 (fecha de entrada en vigencia del Decreto 78 de 1979) y el IPCF (índice final) el certificado por el DANE para el mes que se expide el Acto Administrativo sancionatorio.*

*[...]*

*Para el caso de la Sociedad, Sr/Sra. V&T INVESTORS SAS, encontramos que no presentó los balances correspondientes al 2010, o que desde la fecha límite para ello, el cual debía hacerse el día 02 de mayo de 2011, hasta la fecha de la radicación de los balances financieros del año 2010, los cuales fueron presentados a la Subdirección de Prevención y Seguimiento en fecha 28/05/2013 transcurrieron QUINIENTOS NUEVE (509) días de mora en la presentación que multiplicados por mil pesos (\$1.000), por cada día de retardo, resulta un valor de QUINIENTOS NUEVE MIL PESOS M/CTE valor correspondiente a CIENTO QUINCE MIL SETECIENTOS SIETE PESOS M/CTE. (4115,707.00), multiplicado por QUINIENTOS NUEVE (509) días de mora, da un valor de CINCUENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SESENTA Y SEIS PESOS M/CTE (58.895.066.00).*

Por consiguiente, se tiene que la determinación de la sanción sí tuvo una explicación respecto de su monto, el cual se adecua con lo establecido en la norma aplicable al caso concreto, esto es, el Decreto Ley 2610 de 1979, cuya forma de aplicación debe ser conforme a las actualizaciones de la misma que realice el órgano máximo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; así como también que la misma no desatendió los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad establecido en dicha normativa, por lo que el presente cargo también será denegado.

En suma, de conformidad con lo dicho en precedencia, esta instancia niega las pretensiones principales y, por ende, también las subsidiarias de la demanda, al no haberse desvirtuado por parte de la demandante la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos demandados y como quiera que se pudo establecer que la actuación de la Secretaría Distrital del Hábitat estuvo ajustada a derecho.

#### **2.4. Condena en costas**

Advierte el Despacho que en el presente asunto hay lugar a condenar en costas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 361 y 365 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará el pago de las mismas, a favor de la demandada, por el valor que resulte de aplicar el cuatro por ciento (4%) del monto de las pretensiones, teniendo como tales las que fueron tasadas en la demanda al momento de su presentación, esto, teniendo en cuenta lo normado para la materia en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

#### **2.5 Otros asuntos**

A folio 198 del cuaderno principal se observa que la abogada Irma Solangel Torres Vega, a quien en Audiencia Inicial del 25 de mayo de 2017 se le reconoció personería para actuar en este proceso de conformidad con el poder visible a folio 69 del cuaderno principal, sustituyó el poder a la profesional del derecho María Gabriela Posada Forero.

En consecuencia, habrá de reconocérsele personería para actuar como tal dentro del proceso de la referencia a la mencionada apoderada.

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

### **FALLA**

**PRIMERO.-** Deniéganse las pretensiones principales y subsidiarias de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Condénase en costas a la parte vencida, las cuales deberán ser liquidadas por Secretaría.

*Expediente: 11001-33-34-002-2015-00416-00*

*Demandante: V & T Investors S.A.S.*

*Demandado: Bogotá Distrito Capital, Secretaría Distrital del Hábitat  
Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
Sentencia*

**TERCERO.-** A favor de la parte demandada, fíjense como agencias en derecho el equivalente al cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda al momento de la presentación de la misma, de conformidad con lo establecido los artículos 1, 2, 3, 4 y 5.1 del Acuerdo PSSAA16 – 10554 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

**CUARTO.-** Reconócese a la abogada María Gabriela Posada Forero como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los fines del poder de sustitución visible a folio 198 del expediente.

**QUINTO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**SONIA MILENA VARGAS GAMBOA**

Juez