



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2023

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2016 – 00087 – 00  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Demandante:** Constructora Fernando Mazuera S.A.  
**Demandado:** Bogotá D.C - Secretaría Distrital de Hábitat

Cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Despacho profiere en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179, 182A y 187 de la Ley 1437 de 2011, la siguiente sentencia.

## I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

### 1. DEMANDA

#### 1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA<sup>1</sup>

Solicita la parte demandante lo siguiente:

*“PRIMERA. -Que se declare la nulidad de las resoluciones 1 No. 833 del 12 de agosto de 2014 (...); 2 No. 1016 del 15 de julio de 2015 (...) y 3 No. 1411 del 2 de octubre de 2015 (...).*

*SEGUNDA. -Que como consecuencia de la nulidad de las resoluciones demandadas se restablezca el derecho de mi representada en el sentido de declarar que ella no está obligada hacer ningún tipo de trabajo en el apartamento 202 interior 9 de la agrupación Mazuren 10B ubicada en la Calle 152 No. 53A 60, ni obligada a realizar ningún pago estipulado en los actos señalados y ordenar el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado o que se llegaren a decretar por las consideraciones de derecho que se citan más adelante.*

*TERCERA. -Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.*

#### 1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA<sup>2</sup>

El apoderado de la parte actora manifestó que no puede imputarse falla constructiva alguna, cuando en el proceso sancionatorio no se probó que la misma hubiese sido ocasionada por acción u omisión de la Constructora Fernando Mazuera S.A., por lo que no se estructuró el nexo causal entre las deficiencias técnicas aducidas por la entidad demandada y la supuesta omisión de la constructora.

Señaló que, la Secretaría Distrital de Hábitat vulneró el debido proceso administrativo, dado que omitió indicar los hechos que constituyen falla constructiva, las normas técnicas de construcción vulneradas y la valoración del material probatorio, con el fin de establecer un análisis de tipicidad, lo que habría demostrado que las patologías constructivas se generaron por circunstancias extrañas no imputables a la parte demandante configurándose así la fuerza mayor o el caso fortuito.

Precisó que la facultad sancionatoria de la administración prevista en el artículo 38 del CCA, vigente al momento de la actuación caducó, pues el acto sancionatorio se expidió por fuera de los tres años con los que contaba la administración para sancionar.

Consideró que también operó la caducidad de la facultad sancionatoria prevista en el Decreto 419 de 2008, relacionada con la garantía de calidad de inmuebles, pues las

<sup>1</sup> Págs. 336-337 archivo “02DemandaYAnexos” del “01Cuaderno1Principal”.

<sup>2</sup> Págs. 337-348 archivo “02DemandaYAnexos” del “01Cuaderno1Principal”.

deficiencias constructivas se presentaron con posterioridad a los diez años siguientes a la entrega de la unidad de vivienda.

Aseguró que se configuró el decaimiento de los actos administrativos sancionatorios por la derogatoria tácita del Decreto Ley 1400 de 1984 por la Ley 400 de 1997.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>3</sup>**

La Secretaría de Hábitat del Distrito precisó que el procedimiento sancionatorio se desarrolló bajo el mandato del Decreto Distrital 419 de 2008, por disposición expresa del artículo primero del CCA -Decreto 01 de 1984-.

Adujo que no se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad, prevista en el artículo 38 del CCA, dado que la deficiencia constructiva, se mantuvo en el tiempo.

Mencionó que tampoco se estructuró la caducidad sancionatoria prevista en el Decreto 419 de 2008, ya que las afectaciones estructurales se presentaron dentro del término de los diez años siguientes a la fecha de entrega del apartamento 202 interior 9 de la agrupación Mazuren 10B ubicada en la Calle 152 No. 53A 60.

Señaló que no configuró el decaimiento de los actos administrativos sancionatorios, dado que la Ley 400 de 1997, derogó únicamente las normas de sismo resistencia que preveía el Decreto Ley 1400 de 1984.

Refirió que las deficiencias constructivas fueron debidamente registradas y certificadas en las visitas técnicas realizadas al inmueble, las cuales son atribuibles a la sociedad demandante, por lo que la sanción impuesta se ajustó al procedimiento sancionatorio especial previsto en el Decreto 419 de 2008.

## **3. TERCERO CON INTERÉS<sup>4</sup>**

El curador ad-litem de la señora Karen Viviana Hernández Galindo manifestó que se atiene a lo probado en el expediente.

## **4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **4.1. Parte demandante<sup>5</sup>**

Insistió en que se estructuró la falta de competencia de la entidad demandada al expedir los actos demandados, dado se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria a la que alude el artículo 38 del CCA y el Decreto 419 de 2008.

### **4.2. Parte demandada<sup>6</sup>**

Reiteró los argumentos expuestos con la contestación de la demanda.

### **4.3 Tercero con interés<sup>7</sup>**

Señaló que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad, pues no se configuró de manera alguna la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada y porque no se probó la vulneración al debido proceso administrativo.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Hechos probados**

<sup>3</sup> Págs. 15-39 archivo "05Folios357A381" del "01Cuaderno1Principal".

<sup>4</sup> Págs. 27- 29 Archivo "05Folios475A495" del "02Cuaderno2Principal".

<sup>5</sup> Archivo "12AlegatosConclusionDemandante" del "02Cuaderno2Principal".

<sup>6</sup> Archivo "13AlegatosConclusionSecretariaHabitat" del "02Cuaderno2Principal".

<sup>7</sup> Archivo "11AlegatosConclusionCurador3rolInteresado" del "02Cuaderno2Principal".

Con los documentos que forman el plenario se lograron demostrar las siguientes premisas fácticas que interesan al debate:

1.1. El 8 de septiembre de 2011, la señora Karen Viviana Hernández Galindo presentó ante la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de Bogotá, queja contra la Constructora Fernando Mazuera, por deficiencias constructivas en el apartamento 202 interior 9 de la agrupación Mazuren 10B ubicada en la Calle 152 No. 53A 60<sup>8</sup>, con base en el cual se abrió el expediente No. 1201129012 que es objeto de control judicial a través del presente proceso.

1.2. El 19 de octubre de 2011 la Secretaría de Hábitat de Bogotá, llevó a cabo visita de carácter técnico al inmueble de la quejosa, con el fin de verificar los hechos de la queja y la presunta responsabilidad de la Constructora Fernando Mazuera, conforme da cuenta el informe de verificación de hechos No. 1653 del 1 de noviembre de 2011<sup>9</sup>.

1.3. Con fundamento en el Decreto 419 de 2008, el Subdirector de investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, mediante auto No. 1707 del 10 de octubre de 2013, abrió investigación de carácter administrativo contra la sociedad Constructora Fernando Mazuera, por la presunta violación de las normas de enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda<sup>10</sup>.

1.4. El 1 de noviembre de 2013 la sociedad Constructora Fernando Mazuera, dio respuesta al auto No. 1707 de 2013<sup>11</sup>.

1.5. Por auto No. 966 del 8 de julio de 2014 la entidad demandada ordenó el traslado de prueba del expediente No. 121024195 del 9 de diciembre de 2010 iniciado por la demandada por fallas constructivas en las zonas comunes del proyecto urbanístico agrupación Mazuren, al expediente con radicado No. 1201129012 que se reitera es objeto de control judicial a través del proceso<sup>12</sup>. Puntualmente, el traslado de la prueba, consistió en tener como prueba para el expediente No. 1201129012: (i) el informe técnico No. 149 del 27 de enero de 2011; (ii) el informe 1662 del 1 de noviembre de 2011; y, (iii) el informe técnico No. 904 del 5 de septiembre de 2012, todos estos recaudados dentro expediente No. 121024195. En los citados informes, se dejó evidencia de las deficiencias constructivas en las que incurrió la parte actora en el desarrollo del proyecto agrupación Mazuren 10B<sup>13</sup>.

1.6. El 12 de agosto de 2014 la entidad demandada expidió la Resolución No. 833 por medio de la cual, impuso sanción económica a la sociedad enajenadora Constructora Fernando Mazuera S.A. por valor de \$250.000 que indexados a agosto de 2014 correspondían a \$30.423.200 y le ordenó realizar trabajos tendientes a solucionar las fallas constructivas que refirió el informe técnico 1653 como "*Queja denuncia grietas generalizadas por el apartamento... (afectación gravísima*"<sup>14</sup>.

1.7. La notificación de la Resolución 833 de 2014 se surtió el 21 de agosto de 2014 de manera personal a la Constructora Fernando Mazuera S.A.<sup>15</sup>.

1.8. El 26 de agosto de 2014 la Constructora Fernando Mazuera S.A. interpone los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución 833 de 2014<sup>16</sup>.

1.9. El 24 de febrero de 2015 la Constructora Fernando Mazuera S.A. con fundamento en el artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-, solicitó a la entidad demandada la declaratoria de caducidad de la facultad sancionatoria<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> Pag 1 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>9</sup> Pag 13-19 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>10</sup> Pag 23-27 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>11</sup> Pag 35-57 y 1-5 "Archivo02Folios1A30 y Archivo03Folio31A61" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>12</sup> Precisa el Despacho que el auto 966 de 2014 relacionó en su parte resolutive el traslado de la prueba al expediente No. 1201138496, sin embargo, el traslado se entiende que es al expediente No. 1201024195, así se consignó en la parte motiva.

<sup>13</sup> Pag 49-54 "Archivo03Folio31A61" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>14</sup> Pag 11-42 "Archivo04Folio62A92" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>15</sup> Pag 51 "Archivo04Folio62A92" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>16</sup> Pag 7-39 "Archivo05Folio93A123" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>17</sup> Pag 51-57 "Archivo05Folio93A123" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

1.10. Mediante Resolución No. 1016 del 15 de julio de 2015, la entidad demandada resolvió el recurso de reposición interpuesto por la parte actora en contra de la Resolución 833 de 2014, en sentido de confirmar el acto recurrido<sup>18</sup>.

1.11. La notificación de la Resolución 1016 de 2015 se surtió el 4 de agosto de 2015 de manera personal a la Constructora Fernando Mazuera S.A.<sup>19</sup>.

1.12. Mediante Resolución No. 1411 del 2 de octubre de 2015, la entidad demandada resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Constructora Fernando Mazuera S.A. en contra de la Resolución 833 de 2014, en sentido de confirmar el acto apelado<sup>20</sup>.

1.13. La notificación de la Resolución 1411 de 2015 se surtió el 29 de octubre de 2015 de manera personal a la Constructora Fernando Mazuera S.A.<sup>21</sup>.

## 2. Problema jurídico

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 15 de septiembre de 2022<sup>22</sup>, la controversia se centra en resolver lo siguiente:

1. ¿La Secretaría Distrital de Hábitat perdió competencia para expedir los actos administrativos demandados porque se presentó el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionatoria previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo<sup>23</sup>? así como también ¿habría operado la caducidad de la facultad sancionatoria con fundamento en el Decreto 419 de 2008 relacionado con la garantía de calidad de inmuebles?

2. ¿Se presenta el decaimiento de los actos administrativos sancionatorios por la derogatoria tácita del Decreto Ley 1400 de 1984 por la Ley 400 de 1997?

3. ¿Los actos administrativos demandados están incurso en los vicios de nulidad de violación al debido proceso e infracción a las normas en que debían fundarse porque, al parecer, la Secretaría Distrital de Hábitat no determinó la falta en que incurrió la demandante y no tuvo en cuenta las pruebas aportadas al proceso administrativo sancionatorio que presuntamente probaban que los daños al apartamento de la quejosa se produjeron por causas ajenas a la constructora?

## 3. De la caducidad de la facultad sancionatoria: - Artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984 - Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011

El término de caducidad de la facultad sancionatoria que establecía el artículo 38 del CCA -Decreto-Ley 01 de 1984- prescribía lo siguiente:

***“Artículo 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.”*** (Negritas fuera de texto).

Frente a la caducidad de la potestad sancionatoria prevista en el artículo 38 del CCA, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 29 de septiembre de 2009, **unificó la posición** respecto del término para imponer la sanción disciplinaria, estableciendo que la misma resulta oportuna si dentro del término asignado para ejercer dicha potestad, esto es, **tres años, se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria que es el acto primigenio.**

<sup>18</sup> Pag 13-49 "Archivo06Folio124A154" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>19</sup> Pag 57 "Archivo06Folio124A154" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>20</sup> Pag 1-15 "Archivo07Folio155A185" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>21</sup> Pag 23 "Archivo07Folio155A185" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>22</sup> Archivo "09AutoAnunciaSentenciaAnticipadayOtros" del "02Cuaderno2Principal".

<sup>23</sup> Se precisa que las partes están de acuerdo en que dicha normatividad es la aplicable y susceptible de ser analizada en este asunto, teniendo en cuenta la fecha en que se llevó a cabo el procedimiento administrativo.

La aplicación de esta regla de interpretación ha sido adoptada por las diferentes Secciones que integran la Alta Corporación. Es así, que mediante sentencia del 12 de diciembre de 2019<sup>24</sup>, señaló:

*“[...] Es relevante aclarar que la providencia de la Sala Plena de esta Corporación citada supra<sup>25</sup>, versó sobre una sanción de carácter disciplinario que se rige por un término de caducidad especial y diferente, y no por el término previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo; **sin embargo, esta Sección<sup>26</sup> ha determinado de manera sistemática y reiterada que las consideraciones expuestas en la mencionada sentencia son plenamente aplicables a aquellas controversias que se rigen por la norma general del artículo 38 ibidem.** Al respecto, esta Sección consideró:*

*“[...] Para resolver la controversia, la Sala observa que de conformidad con el artículo 38 del C.C.A., “la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”. Para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Jurisprudencia de esta Sección tiene establecido lo siguiente: «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, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa”.** 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 (...)”<sup>27</sup> [...]”. (Negrilla fuera del texto).*

Por su parte, la Corte Constitucional al referirse a la caducidad de la potestad sancionatoria prevista en el artículo 38 del CCA, en sentencia T-211 del 1 de junio de 2018 concluyó que: **“en el Consejo de Estado existe una posición uniforme, pacífica y reiterada sobre la interpretación del artículo 38 del CCA, en la que se fijó como regla jurisprudencial: la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención, se expide y notifica el acto administrativo principal.”**

Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- se fijó el siguiente término de caducidad para que la administración haga uso de la facultad sancionatoria, así:

**“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**

<sup>24</sup> Expediente identificado con el número único de radicación 25000-23-24-000- 2006-00115-01. M.P. Hernando Sánchez Sánchez

<sup>25</sup> Se refiere a la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009. M.P. Susana Buitrago Valencia

<sup>26</sup> Sentencia de 12 de septiembre de 2019, expediente identificado con el número único de radicación 250002324000-2011-00494-01. M.P. Nubia Margoth Peña Garzón; Sentencia de 12 de septiembre de 2019, expediente identificado con el número único de radicación 250000324000-2011-00065-00. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, entre otras.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, sentencia del 23 de agosto de 2012, número único de radicación: 250002324000-2004-01001-01.

*la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

*Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en 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." (Negritas fuera de texto).*

De la norma se extraen las siguientes premisas: (i) la administración cuenta con un término de tres (3) años para la expedición y notificación del acto administrativo sancionatorio; (ii) una vez se interpongan debidamente los recursos contra la anterior decisión, existe un plazo de un (1) año para ser resueltos; y, (iii) en caso de que los actos administrativos que resuelven los recursos sean decididos por fuera del término anterior, se entenderán fallados a favor del recurrente.

#### **4. Del término para imponer sanciones por deficiencias constructivas -Decreto 419 de 2008**

El Decreto Distrital 419 de 2008<sup>28</sup> derogado por el artículo 18 del Decreto Distrital 572 de 2015 disponía lo siguiente:

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

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

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

***Las afectaciones gravísimas, tanto en bienes privados o de dominio particular como de bienes comunes, se sancionarán cuando se hubieran presentado dentro de los diez (10) años siguientes a la fecha de entrega de la unidad de vivienda privada o de las áreas comunes, o dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de las reparaciones que hubiera realizado el constructor o enajenador por dichas afectaciones." (Negritas fuera de texto).***

#### **5. Caso concreto**

En el presente asunto, se encuentra en discusión la legalidad de las Resoluciones 833 del 12 de agosto de 2014, 1016 del 15 de julio de 2015 y 1411 del 2 de octubre de 2015, por medio de las cuales la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, sancionó a la Constructora Fernando Mazuera S.A., por deficiencias constructivas halladas en el apartamento 202 interior 9 de la agrupación Mazuren 10B ubicada en la Calle 152 No. 53A 60 de la ciudad de Bogotá, por lo que el Despacho entra a resolver el problema jurídico planteado.

#### **6.1. De la caducidad de la facultad sancionatoria**

<sup>28</sup> "Por el cual se dictan normas para el cumplimiento de unas funciones asignadas a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat"

La Constructora Fernando Mazuera S.A., asegura que se configuró la falta de competencia de la entidad demandada al expedir los actos demandados, pues se estructuró la caducidad de la facultad sancionatoria a que alude el artículo 38 del CCA.

No obstante, previamente el Despacho precisó que, la normatividad aplicable al caso bajo examen no es otra que el Decreto Ley 01 de 1984 -CCA-, dado que por disposición del artículo 308<sup>29</sup> de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, **los procedimientos y las actuaciones administrativas, en curso a la vigencia de la citada ley, seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.**

Así al radicarse, el **8 de septiembre de 2011**, ante la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de Bogotá, la queja por parte de la señora Karen Viviana Hernández Galindo en contra de la Constructora Fernando Mazuera S.A., no hay duda que la disposición a aplicar es la prevista en el Decreto Ley 01 de 1984 -CCA-, por lo que en ese sentido, el Despacho analizará si se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada.

Como ya se precisó, la administración tuvo conocimiento de los hechos el **8 de septiembre de 2011**, por lo que la administración podía ejercer su facultad sancionatoria hasta el **8 de septiembre de 2014**.

Al expedirse el acto sancionatorio Resolución No. 833 el **12 de agosto de 2014 y notificarse el 26 de agosto** siguiente, **no se configuró** la caducidad de la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, por lo que el cargo propuesto no está llamado a prosperar, pues actuó dentro del término previsto en el artículo 38 del Decreto Ley 01 de 1984.

## **6.2. Del término para imponer sanciones por deficiencias constructivas -Decreto 419 de 2008**

Consideró la parte actora que se configuró la facultad sancionatoria prevista en el Decreto 419 de 2008, relacionada con la garantía de calidad de inmuebles, pues las deficiencias constructivas se presentaron con posterioridad a los diez años siguientes a la entrega de la unidad de vivienda.

De la lectura del artículo 14 del decreto 419 de 2008 se desprende con claridad que la oportunidad para imponer sanciones dependiendo del tipo de afectaciones a los inmuebles (leve, grave o gravísima), hace referencia **al término que tiene la administración para iniciar una actuación administrativa por la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas**, así lo precisó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección B, en sentencia No. 2020-09-0126 NYRD del 17 de septiembre de 2020 radicado 110013334004-2015-00413-01.

Visto el material probatorio allegado al expediente, da cuenta el Despacho que: **(i)** el apartamento 202 interior 9 de la agrupación Mazuren 10B ubicada en la Calle 152 No. 53A 60 fue entregado a la quejosa en el mes de **abril del año 2004**<sup>30</sup>; **(ii)** que el **8 de septiembre de 2011** se presentó la queja por deficiencias constructivas en el citado inmueble<sup>31</sup>; **(iii)** que la Secretaría Distrital del Hábitat mediante el Auto No. 1707 del **10 de octubre de 2013**, profirió pliego de cargos a la sociedad investigada, en él indicó a la sociedad demandante los hechos motivos de las quejas y valoró tales conductas como gravísimas, por los defectos constructivos que presentaban las edificaciones por ella levantada<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el **dos (2) de julio del año 2012**. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

<sup>30</sup> Así lo indicó la sociedad demandante Pag 37 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos

<sup>31</sup> Pag 1 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>32</sup> Pag 23-27 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

En ese orden, tampoco se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración prevista en el artículo 14 del Decreto 419 de 2008, dado que las deficiencias constructivas se presentaron dentro del término de diez años siguientes a la entrega del inmueble, pues la entrega se llevó a cabo en el mes de abril de 2004, la queja data del **8 de septiembre de 2011** y el auto de pliego de cargos se profirió el 10 de octubre de 2013.

### **6.3. Del decaimiento de los actos administrativos sancionatorios por la derogatoria tácita del Decreto 1400 de 1984 por la Ley 400 de 1997**

Aseguró la sociedad demandante que se configuró el decaimiento de los actos administrativos sancionatorios por la derogatoria tácita del Decreto 1400 de 1984 por la Ley 400 de 1997.

Al respecto, se tiene que el Decreto 1400 de 1984, adoptó el Código Colombiano de Construcciones Sismo-Resistentes, disposición que fue derogada por la Ley 400 de 1997 *"por el cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes"*.

Ahora, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de febrero de 2015<sup>33</sup> para sustentar la derogatoria tácita del Acuerdo 20 de 1995 señaló:

*"(...) Teniendo de presente que mediante la Ley 400 de agosto 19 de 1997 "Por la cual se adoptan normas sobre construcciones sismo resistentes" el Congreso de la República expidió la norma especializada de cobertura nacional y de mayor jerarquía que reglamentó varios asuntos que habían sido regulados por el Código de Construcción para el Distrito capital en el Acuerdo 20 de 1995, resulta evidente la derogatoria tácita de este acto, en la medida en que la legislación que le había servido de fundamento legal, esto es, el Decreto-Ley 1400 de 1984 fue derogado expresamente por el artículo 55 de la ley 400 de 1997"*

Del precedente se colige que al derogarse el Decreto 1400 de 1984 debía considerarse derogado tácitamente el Acuerdo 20 de 1995, por cuanto el primero fue la base del segundo.

Para el Despacho la regla general es que el Acuerdo 20 de 1995 fue derogado tácitamente, sólo en lo atinente a normas sismo resistencia; no obstante, el referido Acuerdo no sólo se limita a esa materia, sino que adoptó un Código de Construcción, lo cual abarca asuntos de distinta índole.

En suma, la derogatoria tácita de las normas sismo resistentes previstas en el Acuerdo 20 de 1995, no conlleva a la nulidad de los actos administrativos demandados, por cuanto la infracción que sustentó la decisión correspondió a un asunto distinto del que trataban los artículos derogados.

De otra parte, también cabe destacar que el ordenamiento jurídico sí le permitía a la entidad demandada frente a las deficiencias constructivas encontradas imponer una sanción consistente en una orden de hacer y una multa, de conformidad con el Decreto ley 1421 de 1993<sup>34</sup>, el Acuerdo Distrital 16 de 1997<sup>35</sup>, la Ley 66 de 1968<sup>36</sup>, el Decreto ley 2610 de 1979<sup>37</sup>, el Decreto ley 078 de 1987<sup>38</sup>, el Decreto Nacional 405 de 1994<sup>39</sup> y los Decretos Distritales 419 y 121 de 2008, pues la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá cumple funciones de inspección vigilancia y sanción sobre las personas naturales o jurídicas que realicen actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, por lo que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

<sup>33</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo- Ref: 2500023240002006-0457-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso  
<sup>34</sup> "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

<sup>35</sup> Por el cual se establece el procedimiento de trámite concordatorio y/o liquidatorio de empresarios de vivienda"

<sup>36</sup> Por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia

<sup>37</sup> "Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968"

<sup>38</sup> Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A).

<sup>39</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 78 de enero 15 de 1987 y se deroga el Decreto 1555 de agosto 3 de 1988.

#### **6.4. De la vulneración al debido proceso e infracción a las normas en que debían fundarse**

Consideró la parte demandante que los actos administrativos demandados están incursos en los vicios de nulidad de violación al debido proceso e infracción a las normas en que debían fundarse, dado que la Secretaría Distrital de Hábitat no determinó la falta en que incurrió la demandante y no tuvo en cuenta las pruebas aportadas al proceso administrativo sancionatorio que presuntamente probaban que los daños al apartamento de la quejosa se produjeron por causas ajenas a la constructora.

En cuanto a que no determinó la falta en que incurrió la demandante, da cuenta el Despacho que, desde que se profirió el auto No. 1707 del 10 de octubre de 2013, que abrió la investigación administrativa se le indicó a la Constructora Fernando Mazuera S.A., los hechos motivos de la queja, valorando tales conductas como gravísimas. Así mismo, se le refirió los defectos constructivos que presentaban las edificaciones por ella levantada, de hecho, se observa estas precisas circunstancias fácticas:

*"(...) Los hechos mencionados posiblemente constituyen una violación a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 2 del decreto Ley 078 de 1987, en concordancia con los artículos 23 Numeral 12, 114, 201 del Acuerdo 079 de 2003, Parágrafo C.1.4.3.1 del Acuerdo 20 de 1995, y el Decreto Distrital 419 de 2008, por cuanto es obligación de la persona natural o jurídica que desarrolle actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, dar cumplimiento a todas las normas que rigen su actividad, en particular, las referentes a las especificaciones de las obras y el cumplimiento de las obligaciones pactadas con los adquirentes de vivienda<sup>40</sup>.*

*(...) en el caso sub examine se encuentra que la sociedad querellada, podría estar incurriendo en la violación de las normas de enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda, las cuales son objeto de nuestras funciones de vigilancia y control, lo anterior en razón a las irregularidades que afectan las áreas comunes de la copropiedad objeto de la queja, motivo por el cual una vez verificada la querella y practicada la visita técnica por este Despacho, sumado a los antecedentes obrantes en el expediente, considera procedente (...) ordenar la apertura de investigación (...)<sup>41</sup>".*

Ahora, la entidad demandada al expedir el acto sancionatorio -Resolución No. 833 del 12 de agosto de 2014-, consideró entre otros aspectos lo siguiente:

*"(...) Es por lo anterior que se deberá endilgar responsabilidad a la Sociedad enajenadora, por estar plenamente demostrado que el inmueble Apartamento 202 de la Torre 9 del conjunto residencial MAZUREN AGRUPACIÓN 10 ETAPA B-MILENIO B, ubicado en la calle 152 No. 53 A - 60, con ocasión a las fallas estructurales ya evaluadas y sancionadas en la actuación administrativa con radicado 1201024195-1 a través de la Resolución 1593 de 10 de julio de 2013; han originado afectaciones de las unidades privadas<sup>42</sup> (...)*

*Por lo tanto, teniendo en cuenta los estudios realizados, acta visita, informe técnico, acta de audiencia de intermediación, defensa del enajenador y demás documentos que obran en el proceso(...) se considera procedente imponer sanción administrativa al investigado en aplicación a lo estipulado en el Decreto distrital 419 de 2008, así como el Acuerdo 20 de 1995 Código Distrital de Construcción y demás normas concordantes, a la sociedad enajenadora investigada CONSTRUCTORA FERNANDO MAZUERA S.A. (...) al haber infringido el numeral 12 del artículo 23 y el artículo 114 del Acuerdo 079 de 2003 Código de Policía Distrital, el Acuerdo 20 de 1995 en el Parágrafo C.1.4.3.1 y el Decreto Distrital 419 de 2008 y demás normas concordantes<sup>43</sup> (...)"*

<sup>40</sup> Pag 25 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>41</sup> Pag 26 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>42</sup> Pag 36 "Archivo04Folio62A92" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>43</sup> Pag 37 "Archivo04Folio62A92" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

Conforme a lo expuesto, el Despacho no encuentra configurado el cargo propuesto, pues se acreditó, desde el inicio de la actuación administrativa hasta la expedición del acto sancionatorio que, la entidad demandada le puso de presente a la sociedad demandante los motivos de la queja, valorando para el caso las deficiencias constructivas como gravísimas.

Ahora bien, en lo que respecta a la violación del derecho al debido proceso por omisión de valoración probatoria, da cuenta el Despacho que el acto sancionatorio -Resolución No. 833 del 12 de agosto de 2014-, consideró lo siguiente:

*"(...) al existir solicitud de la Sociedad enajenadora de que sea tenido en cuenta el acervo probatorio surtido dentro de la actuación por zonas comunes, se ordena el traslado de alguna de ellas.*

*Por lo anterior se expide el auto de traslado de Pruebas No. 966 de 08 de julio de 2014 (fol. 55-57) el que dispone en su numeral "PRIMERO: Ordenar trasladar del expediente de zonas comunes con radicado No. 1201024195 del 9 de diciembre de 2010, al expediente con radicado No. 12011-38496 del 01 de noviembre de 2011 el informe técnico No. 149 de 27 de enero de 2011, que sirvió como fundamento a la expedición del informe 1662 base para la apertura de investigación, y el 904 de 05 de septiembre de 2012 que evalúa comparativamente el estudio estructural realizado por la Copropiedad e igualmente trasladar el estudio estructural allegado por la Sociedad enajenadora" (...)*

*Del informe trasladado 149 de 27 de enero de 2011 y 904 de 5 de septiembre de 2012 que hacen parte de la actuación con radicación No. 12010241195-1 del 09 de diciembre de 2010 (por zonas comunales), se concluye que los daños que se presentan en el inmueble Apartamento 202 de la Torre 9 del proyecto de vivienda MAZUAREN AGRUPACIÓN 10 ETAPA B -MILENIO B ubicado en la calle 152 No. 53 A-60 de esta ciudad, han sido calificados como deficiencia constructiva con afectación gravísima por estar directamente asociados a las fallas estructurales dictaminadas dentro de la actuación por zonas comunes (...)*

Por su parte, la Resolución No. 1016 del 15 de julio de 2015, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por la parte actora en contra de la Resolución 833 de 2014, señaló lo siguiente:

*"(...) Al haberse nutrido la presente actuación de los informes técnicos y actuaciones surtidas dentro de la actuación de zonas comunes no puede predicarse inexistencia de pruebas para tomar la decisión"*

Finalmente, la Resolución No. 1411 del 2 de octubre de 2015, que resolvió el recurso de apelación refirió:

*"(...) Es claro entonces el informe técnico en determinar que los hechos objeto de la presente investigación se encuentra directamente relacionados con los hechos verificados en el informe técnico No. 149 de 2011, que fueron ratificados mediante el informe 904 del 05 de septiembre de 2012, obrantes en la investigación tramitada bajo el radicado No. 1201024195 adelantada por la presencia de deficiencias constructivas gravísimas (hechos como: ladeo de determinas torres, hundimiento en andenes, fisuras en placas y muros de apartamentos y humedades en áreas de primer piso) presentes en las zonas comunes del conjunto residencial MAZUREN AGRUPACIÓN 10 - ETAPA B - MILENIO B y que fueron objeto de sanción mediante la Resolución No, 1593 del 10 de julio de 2013 "Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden" confirmada mediante Resoluciones Nos. 214 del 18 de octubre de 2013 "Por la cual se resuelve un recurso de reposición y se concede en subsidio apelación" y 92 del 03 de febrero de 2014 "Por la cual se resuelve un recurso de apelación" de los cuales tiene pleno conocimiento la sociedad enajenadora"<sup>44</sup>.*

<sup>44</sup> Pag 5 "Archivo07Folios155A185" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

*(...) Los informes técnicos trasladados sirven de medio probatorio para determinar que los hechos objeto de la presente investigación son consecuencia de las situaciones presentadas en las áreas comunes del conjunto residencial, en tanto se presenta un hundimiento anormal de la estructura en razón al asentamiento atípico de las torres de terreno donde se encuentra el proyecto, generando que cada una de las unidades residenciales se vea sometida a esfuerzos en su estructura para las cuales no está preparada, situación que inevitablemente causa cada una de las deficiencias encontradas, como sucede en este caso en que los muros reflejan la situación estructural que se origina por las deficiencia de las zonas comunes<sup>45</sup>.*"

De lo expuesto, puede colegirse que el cargo tampoco está llamado a prosperar, porque las pruebas si fueron valoradas por la autoridad administrativa, pues se acreditó con las visitas e informes técnicos emitidos y obrantes en las documentales debatidas, que las condiciones del suelo y la presencia de agua en la zona de la construcción modificaron las condiciones de cimentación de los edificios, circunstancias que era de conocimiento de la constructora antes del inicio del proyecto, por lo que no se puede calificar como imprevisible, en tanto que la constructora fue advertida con antelación, independientemente de los estudios previos que hubiese realizado.

En efecto, al revisar el informe técnico 149 del del 27 de enero de 2011 practicado por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá se observó lo siguiente:

*"El hundimiento de pisos de andenes exteriores y fisuras de muros de fachadas se aprecia en varias partes del conjunto, tanto en la etapa entregada en 2001 como en la etapa de 2004. Algunos accesos a edificios presentan marcos de puertas y ventanas deformados,*

*Fisuras en cielorraso (...)*

*Humedad por rotura de tuberías (...)*

*Deterioro del salón comunal (...)<sup>46</sup>"*

Por su parte, el informe 1653 del 1 de noviembre de 2011, refirió:

*"Durante la visita se constata la presencia de fisuras cielorraso de cocina, zona social y alcobas; La irregularidad o relieve del acabado en torno a algunas fisuras, indica el compromiso u origen desde las placas. En la cocina se observa fisura, con desplazamiento de planos del acabado, que recorre el cielorraso y baja por lo que se aprecia como una columna del edificio. En la zona social y las alcobas las fisuras tienen más de 1.50 metros de longitud y evidencian el sentido de armado de las placas: indicio de que éstas se están sometiendo a un esfuerzo no previsto.<sup>47</sup>"*

Y el informe 904 del 5 de septiembre de 2012 señaló:

*"(...) se registró giro o cabeceo de algunas torres, fisuras de placas -observadas en techos y pisos-, fisuras en muros y humedades intensas en primer piso. Fue especialmente notoria la rotura de muros en el edificio de salón comunal. Ante los hechos observados en el conjunto se declaró afectación gravísima en los términos del Decreto 419 de 2008.<sup>48</sup>"*

En conclusión, la Secretaría Distrital de Hábitat tuvo en cuenta la queja, las visitas (inspecciones administrativas) realizadas a los apartamentos con citación y audiencia de la demandante, los informes técnicos que daban cuenta de los defectos constructivos graves ocasionados por asentamientos diferenciales, de manera que no puede decirse

<sup>45</sup> Pag 7 "Archivo07Folios155A185" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>46</sup> Pag 1-9 "Archivo04Folios62A92" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>47</sup> Pag 17 "Archivo02Folios1A30" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

<sup>48</sup> Pag 59 "Archivo03Folios31A61" del "03CuadernoAntecedentesAdministrativos".

que haya carecido de medios probatorios para imponer la sanción respectiva. Por tanto, el presente cargo tampoco está llamado a prosperar y, en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.

## 7. Costas

En cuanto a la condena en costas, el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 establece que la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, frente a lo cual este Despacho entiende, que la obligación que se impone por parte de la norma únicamente está dada a que se lleve a cabo un análisis para establecer si procede o no una condena en tal sentido.

Así las cosas, acogiendo el criterio planteado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>49</sup>, se tiene que el artículo 103 del C.P.A.C.A. dispone que uno de los fines de los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, la ley y la preservación del orden jurídico, motivo por el cual, para que proceda una condena en costas, no es posible tener únicamente el criterio de ser parte vencida en el proceso, sino que además deberán consultarse criterios que permitan evidenciar que en todo caso, se acudió a la jurisdicción sin motivos suficientes para ello, lo cual no se acredita en este caso.

Sumado a esto, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso<sup>50</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa<sup>51</sup>.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

## FALLA

**PRIMERO. - NEGAR** las pretensiones de la demanda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

**SEGUNDO. - ABSTENERSE** de condenar en costas a la parte vencida, conforme a lo dispuesto en esta providencia.

**TERCERO. - DEVOLVER** a la parte demandante el remanente que hubiese a su favor, previa liquidación por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**CUARTO. - ACEPTAR** la renuncia del abogado Carlos Hernán Mina Chiqué, quien fungía como curadora ad litem de la señora Karen Viviana Hernández, conforme al memorial visible en el archivo "*15RenunciaCurador3roInteresado*"

**QUINTO. -RECONOCER PERSONERÍA** a la profesional del derecho Daniel Ávila Torres, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.012.421.393 de Bogotá y portadora de la tarjeta profesional No. 333.366 del C. S. de la J., para que actúe como apoderada judicial de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, en los términos y para los efectos previstos

<sup>49</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

<sup>50</sup> "Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: ... 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".

<sup>51</sup> Al respecto, véanse las siguientes sentencias del Consejo de Estado: **1.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-33-000-2014-00022-01 (22160), Actor: Drummond Ltda., Demandado: Municipio de Becerril del Campo – Cesar, **2.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Diecinueve Especial de Decisión, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá D.C., cinco (05) de febrero de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-01278-00(REV,), Actor: Margélica de Jesús Vda. de Parra, Demandado: Municipio de Quibdó – Chocó y **3.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sala 27 especial de decisión, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, Bogotá D. C., tres (3) de abril de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2017-02091-00 (REV), Recurrente: Carlos Ossa Escobar (Q.E.P.D.), Accionado: La Nación – Contraloría General de la República.

en el poder especial y anexos obrantes en la página 4 del archivo "17PoderYAnexosSecretariaHabitat" del expediente electrónico y el artículo 77 del CGP.

**SEXTO. - EJECUTORIADA** la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor en el sistema informático que corresponda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
**Juez**

OGPC

**Firmado Por:**  
**Lalo Enrique Olarte Rincon**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**004**  
**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: **58d65a2658c010568624bc1ae63dfc6846156d0750c245f135d0e5927ac673d9**

Documento generado en 24/08/2023 07:57:44 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**