



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
BOGOTÁ**

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2023

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2019 – 00203 – 00  
**Demandante:** Interbauen S.A.S.  
**Demandado:** Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat  
**Medio de control:** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Asunto:** Sentencia anticipada

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:

*“PRIMERO: De manera principal e independiente, solicitó se declare la nulidad del acto administrativo: Resolución 1428 del 19 de noviembre de 2018, proferidos por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.*

*SEGUNDO: Consecuencialmente, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se revoque la imposición de la multa consagrada en la RESOLUCIÓN 1428 DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2018, y la eliminación de todas las bases de datos de la suma en cuestión en favor de INTERBAUEN S.A.S.*

*TERCERO: Consecuencialmente, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se le ordene a la entidad demandada cese del cobro a través de diversos medios de la multa impuesta por el Distrito.*

*CUARTO: Consecuencialmente, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se le ordene a la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá y al Distrito de Bogotá el archivo definitivo de la investigación administrativa dirigida contra INTERBAUEN S.A.S. por los hechos objeto de la demanda.*

*QUINTO: Consecuencialmente, a título de restablecimiento del derecho, solicito se le ordene a la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá y al Distrito de Bogotá oficiar a toda entidad, persona natural o jurídica, que haya sido informada de la imposición de la sanción referenciada.*

*SEXTO: Que se condene en costas y agencias en derecho al demandado.*

*SEPTIMO: Se ordene compulsar copias ante los organismos de control por las irregularidades referenciadas.”*

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

<sup>1</sup> Págs. 35-36 archivo “06Folios88A117” del “01CuadernoPrincipal”.

<sup>2</sup> Págs. 37-39 y 1-archivos “06Folios88A117 y 07Folios118A145” del “01CuadernoPrincipal”.

El apoderado de la parte actora manifestó que se vulneró el debido proceso administrativo, dado que los recursos de reposición y apelación contra el acto sancionatorio se interpusieron y remitieron en término a la dirección de correo electrónico de la entidad demandada, sin que se les haya dado el trámite respectivo.

Manifestó que se vulneró el derecho de defensa técnica, dado que la entidad demandada notificó las actuaciones administrativas a la dirección física de la parte actora, cuando debía notificarlas al correo electrónico.

Señaló que el acto sancionatorio es ilegal, pues desconoció las Leyes 388 de 1997, 962 de 2005, el Decreto 2180 de 2006 y el Decreto-Ley 19 de 2012, por medio de los cuales se establecen los requisitos para la radicación de documentos tendientes a adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles, por lo que no puede incluirse más exigencias de las que establece dicha normatividad.

Adujo que la Secretaría Distrital de Hábitat expidió el acto administrativo demandado sin competencia, teniendo en cuenta que las facultades de inspección y vigilancia que pretendió ejercer le correspondían al Ministerio de Hacienda, en virtud de lo establecido en el Decreto 497 de 1987, y a la Superintendencia Financiera.

Indicó que la Resolución Nro. 1513 de 2015<sup>3</sup> no establece sanción alguna por el incumplimiento en la presentación de los estados financieros.

Sostuvo que el acto enjuiciado se expidió con infracción a las normas en que debían fundarse, dado que la multa impuesta únicamente podía contemplar la mora de 160 días correspondiente al periodo comprendido entre el 3 de mayo y el 31 de diciembre de 2016 y porque no era dable la imposición de una multa que superara el monto de 1000 pesos contemplado en la norma.

## **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>4</sup>**

La Secretaría de Hábitat Distrital contestó la demanda y se opuso a su prosperidad, al considerar que mediante Resoluciones 1708 del 22 de agosto de 2019 y 2534 del 14 de noviembre de 2019, resolvió los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio, esto es, la Resolución 1428 de 2018.

Refirió que, la Secretaría de Hábitat Distrital es competente para imponer sanciones a las personas naturales y/o jurídicas sujetas al régimen de inspección, vigilancia y control de vivienda, en virtud del artículo 201 del Acuerdo Distrital 079 de 2003, derogado por el artículo 34 del Acuerdo 735 de 2019, Ley 66 de 1968, los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987, la Ley 56 de 1985, en concordancia con las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 400 de 1997, la Ley 820 de 2003, el Decreto Distrital 190 de 2004 y el Decreto 572 de 2015.

Indicó que la no presentación de estados financieros en los términos que establece el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1978, acarrea una sanción de carácter monetario, indistintamente si se encuentra o no ejerciendo la actividad o si la hace de forma ocasional.

---

<sup>3</sup> "Por la cual se regulan algunos trámites que se adelantan ante la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Viviendas y se dictan otras disposiciones"

<sup>4</sup> Págs. 3-15 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

Señaló que la sanción impuesta a la sociedad demandante fue debidamente indexada con el propósito de impedir la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte demandante guardó silencio.

Por su parte, la entidad demandada sostuvo que la parte actora reconoció que no había presentado los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015; en lo demás reiteró las razones de defensa plasmadas en la contestación de la demanda<sup>5</sup>.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Hechos probados**

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

1.1. El 21 de junio de 2016 la Subdirectora de Prevención y Seguimiento de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, certificó que la sociedad Interbauen SAS con registro enajenador No. 2014104, no presentó el balance con corte a 31 de diciembre de 2015<sup>6</sup>.

1.2. La Subdirectora de Prevención y Seguimiento de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, a través del auto No. 3651 del 30 de noviembre de 2017, abrió investigación administrativa No. 3-2016-47430-432 en contra de la sociedad Interbauen SAS con registro enajenador No. 2014104 por la presentación extemporánea o no presentación de los balances de los estados financieros con corte al 31 de diciembre de 2015<sup>7</sup>.

1.3. El 16 de febrero de 2018 la sociedad demandante a través de su representante legal se notificó personalmente del Auto 3651 de 2017<sup>8</sup>.

1.4. El 1 de marzo de 2018 la parte actora hizo entrega a la Secretaría de Hábitat Distrital el balance general y estado de resultados a 31 de diciembre de 2015<sup>9</sup>.

1.5. 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. 1712 del 13 de junio de 2018, cerró la etapa probatoria y ordenó correr traslado para alegar de conclusión<sup>10</sup>.

1.6. El 31 de julio de 2018 la sociedad demandante se notificó por aviso del Auto 1712 de 2018<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Archivo "23AlegatosConclusionSecHabitat" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>6</sup> Págs. 16 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>7</sup> Págs. 24-27 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>8</sup> Págs. 32 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>9</sup> Págs. 40 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>10</sup> Págs. 48-50 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>11</sup> Págs. 54 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipal".

1.7. El 6 de agosto de 2018 la parte actora presentó los respectivos alegatos de conclusión<sup>12</sup>.

1.8. Por medio de la Resolución 1428 del 19 de noviembre de 2018, la Subdirectora de investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, sancionó a la sociedad Interbauen SAS con registro enajenador No. 2014104 con multa de \$34.215.700, por la mora de 245 días en la presentación de los estados financieros del año 2015<sup>13</sup>.

1.9. El 4 de enero de 2019, la parte actora se notificó personalmente de la Resolución Nro. 1428 de 2018<sup>14</sup>.

1.10. El 10 de enero de 2019 el representante legal de Interbauen SAS otorgó poder al abogado Diego Mauricio Higuera Jiménez, para que llevara hasta su culminación la defensa y representación del proceso sancionatorio 3-2016-47430-432<sup>15</sup>.

1.11. El 21 de enero de 2019, a través de su apoderado la parte actora radicó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución Nro. 1428 de 2018<sup>16</sup>.

1.12. Mediante Resolución Nro. 1708 del 22 de agosto de 2019, el Subdirector de investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, resolvió el recurso de reposición presentado por la parte actora y concedió el recurso de apelación<sup>17</sup>.

1.13. El 9 de septiembre de 2019 la parte actora a través de su apoderado se notificó personalmente de la Resolución Nro. 1708 de 2019 de 2018<sup>18</sup>.

1.14. Mediante Resolución Nro. 2534 del 14 de noviembre de 2019, la entidad accionada resolvió el recurso de apelación confirmando la sanción impuesta<sup>19</sup>.

1.15. El 18 de noviembre de 2019 el apoderado de la parte actora solicitó la nulidad de lo actuado dentro del trámite sancionatorio<sup>20</sup>.

1.16. El 6 de diciembre de 2019 el apoderado de la sociedad demandante se notificó electrónicamente de la Resolución 2534 de 2019<sup>21</sup>.

1.17. Por Auto No. 56 del 17 de febrero de 2020 la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (E) de la Secretaría Distrital de Hábitat, declaró improcedente la solicitud de nulidad propuesta por la parte actora<sup>22</sup>.

1.18. El 21 de febrero de 2019 el apoderado de la sociedad demandante se notificó electrónicamente del Auto 56 de 2020<sup>23</sup>.

<sup>12</sup> Págs. 56 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>13</sup> Págs. 60-66 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>14</sup> Págs. 60-66 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>15</sup> Págs. 93-94 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>16</sup> Págs. 88 y 95-120 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>17</sup> Págs. 132-142 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>18</sup> Págs. 146 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>19</sup> Págs. 162-182 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>20</sup> Págs. 204-206 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>21</sup> Págs. 184 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>22</sup> Págs. 264-269 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>23</sup> Págs. 276-277 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAditivo" del "01CuadernoPrincipal".

## 2. Problemas jurídicos a resolver

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 15 de junio de 2023<sup>24</sup>, la controversia se centra en resolver lo siguiente:

1. ¿Los actos administrativos demandados fueron expedidos con vulneración de los derechos al debido proceso y defensa, y con infracción a las normas en que debían fundarse, porque presuntamente (i) la Secretaría Distrital de Hábitat no tuvo en cuenta la presentación de recursos a través de correo electrónico que realizó la demandante, en contra de la Resolución Nro. 1428 de 2018, contraviniendo normas como la Ley 962 de 2005 y el Decreto Ley 019 de 2012; (ii) la entidad habría notificado las actuaciones procedimentales a la dirección física de la demandada y no a la dirección de correo electrónico [ahiguerarobles@hotmail.com](mailto:ahiguerarobles@hotmail.com) que fue informada por la demandante; y (iii) la Resolución Nro. 1513 de 2015 proferida por el Distrito y mediante la cual se fija la fecha de presentación de los estados financieros, no establece sanciones por el incumplimiento de la misma?

¿La Secretaría Distrital de Hábitat expidió los actos administrativos sin competencia, teniendo en cuenta que las facultades de inspección y vigilancia que pretendió ejercer le correspondían al Ministerio de Hacienda, en virtud de lo establecido en el Decreto 497 de 1987, y a la Superintendencia Financiera?

En el evento de no prosperar ninguno de los anteriores problemas jurídicos, también se deberá analizar si:

¿Los actos administrativos se expiden con infracción a las normas en que debían fundarse (i) porque la multa impuesta únicamente podía contemplar la mora de 160 días correspondiente al periodo comprendido entre el 3 de mayo y el 31 de diciembre de 2016; y (ii) no era dable la imposición de una multa que superara el monto de 1000 pesos contemplado en la norma?

## 3. De la obligación para los enajenadores de vivienda, de remitir los balances de estados financieros

Según la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>25</sup>, la actividad de enajenación de viviendas, se encuentra sujeta a un riguroso control, inspección y vigilancia, particularmente por los derechos que son connaturales e interdependientes de la vivienda digna, tales como la vida, integridad física, seguridad personal, salud y propiedad, en ese sentido se han desarrollado múltiples disposiciones para lograr reglamentar de manera clara, adecuada y segura su desarrollo.

Así, el artículo 1º de la Ley 66 de 1968, modificado por el artículo 1º del Decreto Ley 2610 de 1979, estableció que el Gobierno Nacional, a través del Superintendente Bancario ejercería la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de estas.

Posteriormente, el artículo 3 del Decreto 2610 de 1979<sup>26</sup>, dispuso:

<sup>24</sup> Págs 3 Archivo "21AutoAnunciaSentenciaAnticipadaYOtros" "01Cuaderno Principal".

<sup>25</sup> Ver, entre otras, sentencia de 3 de julio de 2020. Radicación No. 11001333400320170000901. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

<sup>26</sup> Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968

*“ARTICULO 3o. El artículo 3o. de la Ley 66 de 1968 quedara así:  
Para desarrollar cualquiera de las actividades de que trata el Artículo 1º<sup>27</sup> de este Decreto, los interesados deberán registrarse ante el Superintendente Bancario<sup>28</sup>. 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 1º. 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 multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional.”*

En ese orden de ideas, mediante la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979, se estableció un sistema de intervención que le permite al Estado vigilar, inspeccionar y controlar a las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades relacionadas con la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda, con miras a garantizar la efectividad del derecho que tienen los administrados a una vivienda digna.

Frente a estas normas, es pertinente señalar a modo de contextualización, que las funciones de intervención en la actividad enajenadora que realizaba la entonces Superintendencia Bancaria, fueron transferidas a los entes territoriales mediante el Decreto 78 de 1987<sup>29</sup> y que, en virtud de las delegaciones efectuadas a las secretarías distritales, actualmente dicha función la ejerce la Secretaría Distrital de Hábitat de conformidad con el Decreto Distrital No. 121 de 2008<sup>30</sup>.

Ahora bien, de la lectura del párrafo del artículo 3º del Decreto 2610 de 1979, se tiene que toda persona que hubiere obtenido el registro de enajenador tiene la obligación de remitir, en las fechas que señale el Distrito Capital –Secretaría Distrital de Hábitat-, el balance con corte a 31 de diciembre del año anterior, so pena de hacerse acreedor a multas diarias sucesivas de \$1.000 por cada día de retardo.

Aunado a lo anterior, la Secretaría Distrital de Hábitat establece la fecha límite para la entrega de dichos balances de manera anual.

Así las cosas, de los artículos citados se extrae claramente un imperativo normativo del que se resaltan las siguientes características: (i) que remitir el balance con corte a 31 de diciembre del año anterior es una obligación legal; (ii) que dicha obligación debe ser cumplida por quien haya solicitado y obtenido su registro

---

<sup>27</sup> “ARTICULO 1º. El Artículo 1o. de la Ley 66 de 1968 quedara así: El Gobierno Nacional, a través del Superintendente Bancario ejercerá la inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la **enajenación de inmuebles** destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas.” (resaltado fuera de texto)

<sup>28</sup> En lo sucesivo, entiéndase cómo el Distrito Capital – Secretaría Distrital de Hábitat, en virtud de la Ley 12 de 1986 que transfirió a los entes territoriales, recursos que antes manejaba el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria; el Decreto 78 de 1987 que asignó a los entes territoriales las funciones de intervención que efectuaba manejaba el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria y el Decreto 121 de 2008, norma Distritales que asignaron funciones a su Secretarías de Hábitat.

<sup>29</sup> Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A).

<sup>30</sup> Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat.

para la enajenación de bienes inmuebles<sup>31</sup>; y, (iii) esta carga debe ser cumplida a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, del año siguiente sobre el cual se aporten los balances.

#### 4. Caso concreto

En el presente asunto se encuentra en discusión la legalidad de la Resolución Nro.1428 del 19 de noviembre de 2018, por medio de la cual la Secretaría de Hábitat Distrital, sancionó a la sociedad Interbauen SAS con registro enajenador No. 2014104 con multa de \$34.215.700, por la mora de 245 días en la presentación de los estados financieros del año 2015.

Así las cosas, procede el Despacho a resolver los problemas jurídicos planteados en la fijación del litigio del 15 de junio de 2023<sup>32</sup>.

##### 4.1. De la vulneración al debido proceso

Consideró la parte actora que la Secretaría Distrital de Hábitat no tuvo en cuenta la presentación de recursos, en contra del acto sancionatorio -Resolución Nro. 1428 de 2018, por lo que se vulneró el debido proceso administrativo.

Conforme se advirtió en el acápite de hechos probados, se probó que la Secretaría Distrital de Hábitat, a través de la Resolución 1428 del 19 de noviembre de 2018, sancionó a la sociedad Interbauen SAS con registro enajenador No. 2014104 con multa de \$34.215.700, por la mora de 245 días en la presentación de los estados financieros del año 2015<sup>33</sup>.

Frente a la sanción impuesta la parte actora, a través de su apoderado el 21 de enero de 2019 presentó los recursos de reposición y apelación contra el acto sancionatorio<sup>34</sup>, los que fueron decididos mediante las Resoluciones Nros. 1708 del 22 de agosto de 2019 y 2534 del 14 de noviembre de 2019, confirmando la decisión recurrida<sup>35</sup>.

Conforme a lo acreditado, es claro para el Despacho que la entidad demandada, sí tuvo en cuenta los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio, los que fueron decididos negativamente, por lo que el argumento de la parte actora en este aspecto no está llamado a prosperar.

En este punto precisa el Despacho, que si bien es cierto la demanda se dirigió únicamente contra el acto sancionatorio -Resolución Nro. 1428 de 2018-, también lo es que el artículo 163 del CPACA, dispone que "*si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que lo resolvieron*", por lo que se analizará la legalidad de las Resoluciones Nros. 1708 del 22 de agosto de 2019 y 2534 del 14 de noviembre de 2019, pues como se indicó en precedencia la administración, si tuvo en cuenta los recursos interpuestos.

En cuanto a la indebida notificación de las actuaciones surtidas dentro del trámite sancionatorio, da cuenta el Despacho que no le asiste razón al demandante, dado que los actos enjuiciados se notificaron debidamente.

---

<sup>31</sup> En concordancia con el artículo 1º del mismo Decreto 2610 de 1979

<sup>32</sup> Págs 3 Archivo "21AutoAnunciaSentenciaAnticipadaYOtros" "01CuadernoPrincipa".

<sup>33</sup> Págs. 60-66 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipa".

<sup>34</sup> Págs. 88 y 95-120 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipa".

<sup>35</sup> Págs. 132-142 y 162-182 archivo "15ContestacionSecHabitatExpAdtivo" del "01CuadernoPrincipa".

En efecto, **(i)** el Auto No. 3651 del 30 de noviembre de 2017, por medio del cual se abrió investigación administrativa No. 3-2016-47430-432 en contra de la sociedad demandante se notificó personalmente al representante legal el 16 de febrero de 2018<sup>36</sup>; **(ii)** el Auto No. 1712 del 13 de junio de 2018, que cerró la etapa probatoria y ordenó correr traslado para alegar de conclusión se notificó por aviso el 31 de julio de 2018<sup>37</sup>; **(iii)** la Resolución Nro. 1428 del 19 de noviembre de 2018 que sancionó a la parte actora se notificó personalmente el 4 de enero de 2019<sup>38</sup>; **(iv)** la Resolución Nro. 1708 del 22 de agosto de 2019 que resolvió el recurso de reposición se notificó personalmente al apoderado el 9 de septiembre de 2019<sup>39</sup>; y **(v)** la Resolución Nro. 2534 del 14 de noviembre de 2019 que resolvió el recurso de apelación se notificó electrónicamente el 6 de diciembre de 2019<sup>40</sup>, por lo que éste cargo tampoco está llamado a prosperar.

En este punto precisa el Despacho, que solo fue con posterioridad a la expedición del acto sancionatorio, que la sociedad demandante actuó a través de abogado en el trámite administrativo, pues el profesional del derecho presentó los respectivos recursos, los cuales una vez decididos fueron notificados personal y electrónicamente, inclusive el que desató la nulidad propuesta.

Ahora bien, respecto a que la Resolución Nro. 1513 de 2015<sup>41</sup>, no estableció sanciones por el incumplimiento en la presentación de los estados financieros, ha de precisarse lo siguiente.

El parágrafo 1 del artículo tercero del Decreto Ley 2610 de 1979 dispuso:

*“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 multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional.**”* (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, el literal b del artículo 8 de la Resolución Nro. 1513 de 2015 consagró:

*“ARTÍCULO 8.- Obligaciones del registrado. La persona inscrita en el registro tendrá las siguientes obligaciones:*

*1. Obligaciones para los Enajenadores:*

*(...)*

*b) **Entregar anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance general con corte a 31 de diciembre del año anterior, estado de resultados, con las respectivas notas a los estados financieros, firmado por el representante legal, por el contador público que lo hubiere preparado y por el revisor fiscal, si lo hubiere.*** (Negrilla fuera del texto).

<sup>36</sup> Págs. 32 archivo "15ContestacionSecHabitatExpActivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>37</sup> Págs. 54 archivo "15ContestacionSecHabitatExpActivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>38</sup> Págs. 60-66 archivo "15ContestacionSecHabitatExpActivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>39</sup> Págs. 146 archivo "15ContestacionSecHabitatExpActivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>40</sup> Págs. 184 archivo "15ContestacionSecHabitatExpActivo" del "01CuadernoPrincipal".

<sup>41</sup> "Por la cual se regulan algunos trámites que se adelantan ante la Subsecretaría de Inspección Vigilancia y Control de Vivienda y se dictan otras disposiciones"

De la normativa transcrita puede advertirse que la obligación de presentar estados financieros con corte al 31 de diciembre del año anterior, la consagró tanto el parágrafo 1 del artículo tercero del Decreto Ley 2610 de 1979 como el literal b del artículo 8 de la Resolución Nro. 1513 de 2015, pero la sanción por incumplimiento en la presentación la estipuló la primera normativa, disposición que no ha sido modificada o derogada.

Ahora bien, el Despacho precisa que el artículo 71 de la Ley 962 de 2005<sup>42</sup>, modificado por el artículo 185<sup>43</sup> del Decreto-Ley 19 de 2012<sup>44</sup>, consagró los requisitos para la radicación de documentos para los interesados en adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles, exigencias que difieren para quien ya adelanta dicha actividad, por lo que si la lleva a cabo, así sea ocasionalmente debe, como se indicó en precedencia, presentar los respectivos balances financieros, por ende el cargo no está llamado a prosperar.

#### **4.2. De la falta de competencia de la Secretaría de Hábitat para imponer sanciones por la no presentación de estados financieros**

Adujo la parte actora que la Secretaría Distrital de Hábitat expidió los actos administrativos sin competencia, teniendo en cuenta que las facultades de inspección y vigilancia que pretendió ejercer le correspondían al Ministerio de Hacienda, en virtud de lo establecido en el Decreto 497 de 1987, y a la Superintendencia Financiera.

Al respecto, ha de precisarse que, si bien el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979, hace relación a que el registro de enajenación de inmuebles destinados a vivienda debe solicitarse ante el Superintendente Bancario y que será ese mismo funcionario el encargado de sancionar el incumplimiento del deber de presentar el balance con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, también lo es, que esta referencia, debe entenderse hecha a las entidades territoriales en virtud de lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 78 de 1987, que dispone lo siguiente:

*“Artículo 1º. Asignar al Distrito Especial de Bogotá y a todos los municipios del país beneficiarios del Impuesto al Valor Agregado de que trata la Ley 12 de las funciones de intervención que actualmente ejerce el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de y de las actividades de enajenación*

<sup>42</sup> Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

<sup>43</sup> “ARTÍCULO 185. RADICACIÓN DE DOCUMENTOS PARA ADELANTAR ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA. El artículo 71 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

“Artículo 71. Radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. El interesado en adelantar planes de vivienda deberá radicar únicamente los siguientes documentos ante la instancia de la administración municipal o distrital encargada de ejercer la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles contempladas en la Ley 66 de 1968 y el Decreto 2610 de 1979:

a. Folio de matrícula inmobiliaria del inmueble o inmuebles objeto de la solicitud, cuya fecha de expedición no sea superior a tres (3) meses;

b. Copia de los modelos de contratos que se vayan a utilizar en la celebración de los negocios de enajenación de inmuebles 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;

c. El presupuesto financiero del proyecto;

d. Licencia urbanística respectiva, salvo que se trate del sistema de preventas;

e. Cuando el inmueble en el cual ha de desarrollarse el plan o programa se encuentre gravado con hipoteca, ha de acreditarse 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.

<sup>44</sup> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. (...)”

*de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto-ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias.”*

Es pertinente señalar entonces, a modo de contextualización, que las funciones de intervención en la actividad enajenadora que realizaba la entonces Superintendencia Bancaria fueron transferidas a los entes territoriales mediante el Decreto 78 de 1987 y que, en virtud de las delegaciones efectuadas a las secretarías distritales, actualmente dicha función la ejerce la Secretaría Distrital de Hábitat de conformidad con el Decreto Distrital No. 121 de 2008<sup>45</sup>.

Por consiguiente, la Secretaria de Hábitat Distrital, ostenta la competencia para iniciar las actuaciones administrativas necesarias para verificar el presunto incumplimiento en la presentación de los estados financieros con corte al año anterior, que prevé el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Ley 2610 de 1979, por lo que el cargo tampoco tiene vocación de prosperidad.

#### **4.3. De la infracción a las normas en que debían fundarse**

Alegó la sociedad demandante que los actos administrativos se expedieron con infracción a las normas en que debían fundarse, dado que la multa impuesta únicamente podía contemplar la mora de 160 días correspondiente al periodo comprendido entre el 3 de mayo y el 31 de diciembre de 2016.

Conforme lo consagró el literal b del artículo 8 de la Resolución Nro. 1513 de 2015, el enajenador está obligado a entregar anualmente, a más tardar **el primer día hábil del mes de mayo**, el balance general con corte a 31 de diciembre del año anterior, por lo que no le asiste razón a la parte actora en su argumento, pues si la obligación establece un límite temporal para la presentación de los estados financieros, la sanción debe imponerse hasta la fecha máxima de radicación.

Finalmente, tampoco ha de prosperar el cargo atinente a que no era dable la imposición de una multa que superara el monto de 1000 pesos contemplado en el Decreto Ley 2610 de 1979, dado que para el caso debatido se aplica la corrección monetaria o indexación, la cual procede de oficio a favor de la administración cuando se va a imponer una sanción.

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un asunto similar al debatido, mediante proveído del 1 de diciembre de 2022, señaló:

*“(…) La indexación no se trata de una indemnización ni una sanción adicional, sino que es la misma sanción establecida en la ley, pero manteniendo el valor real de la obligación para así preservar la finalidad del derecho administrativo sancionador que no es otra que garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico y prevenir la realización de conductas contrarias al mismo.*

*De otra parte y de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado, el hecho de que la administración no hubiere expedido alguna normativa encaminada a ajustar o actualizar los montos de las sanciones que se han visto afectadas por el paso del tiempo, no implica que ésta no pueda ser aplicada al momento de imponer una sanción, puesto que se reitera, dicha*

<sup>45</sup> Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat.

*facultad se ejerce de oficio en aplicación de los principios constitucionales de justicia y equidad.<sup>46</sup>*

Por consiguiente, al no acreditarse ninguna causal de nulidad que invaliden los actos administrativos demandados, los mismos mantienen la presunción de legalidad que los ampara, lo que conlleva a negar las súplicas de la demanda.

## 5. 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>47</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>48</sup>, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa<sup>49</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.

<sup>46</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección "A" sentencia del 1 de diciembre de 2022 Exp 110013334004201700089001 M.P. Felipe Alirio Solarte Maya

<sup>47</sup> Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

<sup>48</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>49</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.

**CUARTO.- 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: **506869a4ff6bb86bf77fba2818846f079d0341b233c9c5b4687b33268289544c**

Documento generado en 15/12/2023 03:36:03 PM

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