



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO 4° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ

Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2022

Expediente: 11001 – 33 – 34 – 004 – 2019 – 00042 – 00
Demandante: Inversiones Monreal S.A.S. en Liquidación
Demandada: Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto: Sentencia

Escuchadas las partes, cumplidas las etapas del proceso y los presupuestos procesales del medio de control, sin que se adviertan causales de nulidad, el Juzgado en primera instancia, de acuerdo con los artículos 179 y 187 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 43 de la Ley 2080 de 2021¹, profiere en derecho la siguiente sentencia anticipada.

I. SÍNTESIS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES SURTIDAS

1. DEMANDA

1.1. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

Solicita la parte demandante lo siguiente:

“PRIMERA PRETENSIÓN: Que se declare la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 1161 del 25 de julio de 2017 “Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden”, 106 de fecha 22 de febrero de 2018 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la resolución 1161 del 25 de julio de 2017” y 740 del 18 de julio de 2018 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” proferidas por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda y la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat respectivamente.

SEGUNDA PRETENSIÓN: Que como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho a la sociedad Inversiones Monreal S.A.S. en liquidación, procediendo a ordenar el no pago de la sanción por valor de DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$18.682.394) impuesta por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda y la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat.

PRIMERA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. 1161 del 25 de julio de 2017 “Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden”, 106 de fecha 22 de febrero de 2018 “Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la resolución 1161 del 25 de julio de 2017” y 740 del 18 de julio de 2018 “Por la cual se resuelve un recurso de apelación” proferidas por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda y la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat respectivamente y en lo que respecta a los puntos objeto de sanción relacionados con “1. Acometidas de acueducto y alcantarillado, 2. Equipos hidráulicos 3. Falta de elementos- falta de alarma contra incendio cuarto de basuras 12. Viga salón comunal- pendiente recuperación de acabado deteriorado por filtración”

SEGUNDA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad parcial contenida en la pretensión primera subsidiaria, se

¹ Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

restablezca el derecho a la sociedad Inversiones Monreal S.A.S. en liquidación ajustando el valor de la sanción impuesta por valor de DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS MCTE (\$18.682.394) al principio de proporcionalidad y a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 en materia de graduación de sanciones.

TERCERA PRETENSIÓN: *Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.*

CUARTA PRETENSIÓN: *Condenar en costas a la parte demandada.*"²
(Negrillas de texto original)

1.2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante señaló que los actos administrativos demandados fueron expedidos sin competencia temporal para el efecto, toda vez que se excedió el término de un mes previsto en el artículo 13 del Decreto 419 de 2008.

Indicó que las Resoluciones Nos. 1161 de 25 de julio de 2017, 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018 fueron emitidas sin competencia funcional, en la medida en que la entidad accionada no tiene la facultad de proferir órdenes administrativas tendientes a salvaguardar la integridad del espacio público, ni puede ejercer la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de obligaciones contenidas en las licencias urbanísticas, como se hizo respecto a las acometidas de servicios de acueducto, lo cual le corresponde a las alcaldías locales a través de sus inspectores.

Adujo que los actos enjuiciados se profirieron con infracción de las normas en que debían fundarse por interpretación errónea del Decreto 419 de 2008, como quiera que la Secretaría Distrital de Hábitat sancionó hechos no previstos como afectaciones graves en el mismo, relacionados con la conexión definitiva de servicios públicos y la falta de entrega de bienes comunes (equipos hidráulicos).

Señaló que la entidad accionada varió la calificación jurídica de los cargos en relación con las acometidas de acueducto y alcantarillado, habida cuenta que en el auto de apertura de la investigación lo supeditó a la supuesta falta de legalización de los servicios públicos; y luego, señaló que la deficiencia se configuró porque el suministro de agua mediante carrotanque afectaba las condiciones de uso por las incomodidades que el proceso de llenado genera en áreas comunes del conjunto y el espacio público, y porque existía riesgo en temas de salubridad.

Manifestó que la parte demandada vulneró los derechos a la defensa y al debido proceso, pues coartó su posibilidad de desacreditar los cargos endilgados al negar el decreto de las pruebas solicitadas con los recursos de reposición y apelación, sin hacer un análisis adecuado de su pertinencia, utilidad y conducencia.

Sostuvo que los actos demandados adolecen de nulidad por falsa motivación, dado que la Secretaría Distrital de Hábitat no tuvo en cuenta que estaba probado que (i) el 1º de marzo de 2016 se realizó la conexión definitiva de los servicios públicos, estando dentro del término de vigencia de la licencia de urbanización; (ii) la referida conexión no dependía exclusivamente del enajenador de vivienda sino de la entidad prestadora la cual realizó requerimientos y exigencias adicionales; y, (iii) lo relacionado con los equipos hidráulicos, la alarma de incendio en el cuarto de basura y la viga del salón comunal, fue subsanado pero la administración del conjunto residencial Monreal apartamentos se negó a suscribir las actas de entrega.

² Págs. 4 a 5, archivo "02Demanda", carpeta "01Cuaderno1Principal".

Añadió que los actos acusados vulneraron los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que al parecer la entidad accionada (i) no impuso una sanción acorde a los hechos demostrados; (ii) no indicó los motivos que llevaron a determinar el monto de la sanción; y, (iii) no tuvo en cuenta los criterios de graduación aplicables para el efecto, dado que no valoró que al concluir el procedimiento administrativo sancionatorio, todas y cada una de las deficiencias constructivas se encontraban subsanadas.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat³

El apoderado de la entidad accionada presentó contestación de la demanda en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Para el efecto, en relación con los argumentos planteados por la parte actora sobre la competencia temporal, adujo que ante el cúmulo de quejas e investigaciones que se tramitan en la entidad, en ocasiones no es posible cumplir a cabalidad con los términos señalados en el Decreto 419 de 2008, pero que esto no constituye una violación al debido proceso ni un vicio formal, en aplicación del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Indicó que el hallazgo constituyó una deficiencia constructiva por el incumplimiento de las normas a las que estaba sometido el enajenador, lo cual se encuentra comprendido dentro de las competencias de la entidad previstas en el numeral 6 del artículo 2 del Decreto Distrital 078 de 1987. Conforme a estas, se encargan de recibir y tramitar las quejas que se presenten con ocasión de la actividad de enajenación de vivienda, de las deficiencias constructivas y desmejoramiento de especificaciones técnicas que se constituyan en ejercicio de esta actividad.

Manifestó que la multa no corresponde al pago de daños y/o perjuicios cuya competencia corresponde a la jurisdicción ordinaria y tampoco abarca competencias que puedan tener las alcaldías locales respecto del control urbano. Igualmente, dijo que no se valoró la legalidad de las licencias urbanísticas, ni se impuso una sanción de carácter policivo.

Sostuvo que la evaluación de la infracción de las normas en que incurrió la sociedad recurrente, se realiza a partir del momento de la enajenación de las respectivas unidades de vivienda que conforman el proyecto, fecha para la cual existió un incumplimiento, por lo que las gestiones realizadas con posterioridad corresponden a la intención de corregir las infracciones ya cometidas, teniendo en cuenta que las acometidas y el sistema de detección de incendios, debieron estar al momento de la enajenación y entrega del bien.

Señaló que, si bien el enajenador corrigió algunos hechos, no lo hizo en su totalidad a pesar de haber tenido el tiempo y oportunidad para hacerlo, lo que permite concluir que no tuvo la diligencia suficiente para sanear las infracciones en que incurrió, las cuales afectaron el derecho a la vivienda digna.

Expresó que el testimonio y la visita de inspección fueron negados en aras de la economía procesal, toda vez que resultaban inconducentes e inútiles, pues los argumentos esgrimidos sobre la entrega de las zonas comunes no fueron objeto de controversia o puestos en duda por la entidad, sumado a que la investigada tuvo el tiempo suficiente para intervenir y subsanar la totalidad de los hechos objeto de la investigación y no se aportó al expediente administrativo acta de recibo a satisfacción por parte del representante legal de la copropiedad, que demostrara que se habían hecho todas las intervenciones.

³ Páginas 3 a 10, archivo "54Folios121A165", carpeta "01CuadernoPrincipal".

Propuso la excepción que denominó “innominada”.

2.2. Conjunto Residencial Monreal⁴

El representante Legal del Conjunto Residencial Monreal señaló que se acoge al fallo que la justicia profiera en el presente proceso.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. Parte demandante⁵

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat⁶

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

3.3. Conjunto Residencial Monreal y Ministerio Público

Guardaron silencio en esta oportunidad.

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. Mediante radicado 1-2014-64616 de 3 de octubre de 2014 la administradora y representante legal del Conjunto Residencial Monreal presentó queja contra la sociedad demandante, para que esta fuera investigada por inconformidades, deficiencias e incumplimiento en la entrega de zonas comunes.⁷

1.2. Mediante oficio No. 2-2014-67119 de 14 de octubre de 2014, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda corrió traslado de la queja a la sociedad Inversiones Monreal S.A.S. para que se manifestara al respecto.⁸

1.3. El 27 de octubre de 2014 la parte accionante dio respuesta al anterior requerimiento, allegando los certificados de limpieza de tanques proferidos por la sociedad S.E.L.T.A. Ingeniería Hidráulica S.A.S. y los reportes fisicoquímicos elaborados por el Centro de Diagnóstico Microbiológico en relación con la potabilidad del agua suministrada.⁹

1.4. Mediante oficio No. 2-2014-80786 de fecha 3 diciembre de 2014, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda informó a la entidad demandante sobre la práctica de visita de carácter técnico en el conjunto residencial Monreal el 19 de enero de 2015, por parte del profesional especializado de la dependencia.¹⁰

⁴ Pág. 37, archivo “04Folios1141A1171”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

⁵ Archivo “12AlegatosConclusionDemandante”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

⁶ Archivo “13AlegatosConclusionSecretariaHabitat”, carpeta “61Cuaderno6Principal”.

⁷ Págs. 3 a 9, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

⁸ Pág. 109, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

⁹ Págs. 111 a 121 y 225 a 233, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

¹⁰ Pág. 241, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

1.5. Por medio de informe de verificación de hechos No. 15-0294 de 30 de enero de 2015, el funcionario de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda verificó el objeto de la queja en relación a 49 puntos^{11,12}

1.6. A través de Auto No. 126 de 9 de marzo de 2015 la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda ordenó la apertura de investigación administrativa en contra de la sociedad Inversiones Monreal S.A.S.¹³

1.7. La parte actora recorrió el traslado de apertura de la investigación, por medio de escrito con radicado 1-2015-20774 de 31 de marzo de 2015.¹⁴

1.8. Mediante comunicación No. 2-2015-31905 de 21 de mayo de 2015, la entidad demandada citó a la accionante a audiencia de intermediación para el 26 de junio de 2015.¹⁵

1.9. En acta No. 1-2014-64616 de 26 de junio de 2015 se dejó constancia de la celebración de la audiencia de intermediación. En dicha oportunidad se establecieron los hechos que se encontraban subsanados y los que debían ser intervenidos, para lo cual se fijaron como términos el 30 de julio y 30 de noviembre de 2015, respectivamente.¹⁶

1.10. Con ocasión de la solicitud elevada por la quejosa a través de radicados 1-2015-52262 y 1-2015-54105 de 21 y 23 de agosto de 2015, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda profirió el auto No. 1264 de 8 de septiembre de 2015, comunicado a la demandante el 14 de septiembre de la misma anualidad, por medio del cual ordenó la apertura de periodo probatorio por un término de 30 días hábiles.¹⁷

1.11. El 24 de septiembre de 2015 se llevó a cabo nueva visita de verificación, conforme a lo ordenado en auto No. 1264 de 8 de septiembre de 2015.¹⁸

1.12. Mediante informe de verificación de hechos No. 15-958 de 30 de septiembre de 2015, se constató el estado de los hallazgos materia de investigación

¹¹ "1. Acometidas de servicio de acueducto y alcantarillado, 2. Equipos hidráulicos, 3. Falta de elementos, 4. Depósitos, 5. Luces recepción, 6. Puertas de emergencia de las escaleras, 7. Puerta de acceso interior, 8. Puerta de acceso al edificio, 9. Puerta de baño para minusválidos y puerta del salón comunal, 10. Acceso al salón comunal, 11. Vacíos interiores, 12. Viga canal salón comunal, 13. Humedad punto fijo torre 2, 14. BBQ zona norte, 15. Zona común torre 3, 16. Cubierta de la torre 3, 17. Sendero peatonal, 18. Pendiente zona parqueadero, 19. Resanes piso de la plataforma, 20. Dilatación drywall torre 1, 21. Falta de aseo, pintura y presentación pases de gas, 22. Nomenclatura exterior, 23. Puerta del depósito 8, 24. Señalización de evacuación, 25. Rejillas de ventilación plataforma, 26. Resanes en sótano, 32. Prolongación de tubos de ventilación, 33. Remates en desagües y tragantes en tanques altos, 34. Aseo del policarbonato aleros de saluda a cubierta, 35. Lámpara caída en cubierta de la torre 2, 36. Cerradura de la puerta de acceso a la torres 2, 37. Plataforma zona de juegos infantiles, 38. Aseo en bancas salpicaduras emulsión asfáltica, 39. Pulida de bancas y resanes de fisuras, 40. Reparcho pista de triciclos, 41. Cenefas de gravilla en tropezones de piso, 42. Muro de la junta en primeros pisos de antejardín, 43. Escombros y concreto en resumidero, 44. Puntas peligrosas en cimentación, 45. Mal remate de cajilla de contadores de gas, 46. Falta rejillas de piso en sumideros, 47. Torre 3 puertas de escaleras no abren, 48. Piso casa de muñecas, 49. Sentido de apertura de acceso a las torres."

¹² Págs. 253 a 263, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹³ Págs. 1353 a 1368, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹⁴ Págs. 1373 a 1421, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹⁵ Pág. 1439, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹⁶ Págs. 1443 a 1447, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹⁷ Págs. 1457 a 1485, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

¹⁸ Págs. 1493 a 1494, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

administrativa, evidenciando los hechos que se encontraban ya subsanados por parte de la sociedad enajenadora.¹⁹

1.13. A través de Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017, notificada el 8 de agosto de 2017, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda impuso sanción administrativa a la sociedad Inversiones Monreal S.A.S. por valor de \$18.682.394 y ordenó la realización de las obras relativas a los siguientes puntos objeto de la queja: 1) acometidas de acueducto y alcantarillado; 2) equipos hidráulicos; 3) falta de elementos - falta de alarma contra incendio cuarto de basuras; y, 12) viga salón comunal – pendiente recuperación de acabado deteriorado por filtración; encontrando que los demás ítems habían sido subsanados por la sociedad Inversiones Monreal S.A.S.²⁰

1.14. Por medio de radicado 1-2017-67430 de 23 de agosto de 2017 la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del anterior acto administrativo. Allí pidió el decreto y práctica de pruebas correspondientes al testimonio de la señora Jeymmy Andrea Hernández y visita de verificación de hechos; así mismo aportó documentales adicionales.²¹

15. A través de Auto No. 2510 de 10 de noviembre de 2017, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda negó la práctica de las pruebas solicitadas con los recursos.²²

1.16. Mediante Resolución No. 106 de 22 de febrero de 2018, notificada el 7 de marzo de 2018, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda resolvió negativamente el recurso de reposición interpuesto.²³

1.17. Por medio de Resolución No. 740 de 18 de julio de 2018, notificada el 8 de agosto de 2018, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat, resolvió el recurso de apelación interpuesto confirmando en todas sus partes la Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017.²⁴

2. PROBLEMAS JURÍDICOS

De acuerdo con la fijación del litigio efectuada en auto de 17 de febrero de 2022²⁵, la controversia se centra en resolver la siguiente pregunta:

- ¿Los actos demandados fueron expedidos sin competencia (i) temporal, toda vez que al parecer la entidad demandada no profirió las decisiones de fondo dentro del término previsto en el artículo 13 del Decreto 419 de 2008; y/o (ii) funcional, en la medida en que presuntamente la entidad accionada no tiene la facultad de emitir órdenes administrativas tendientes a salvaguardar la integridad del espacio público, ni puede ejercer la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de obligaciones contenidas en las licencias urbanísticas?
- ¿Los actos enjuiciados están viciados de nulidad, porque presuntamente fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse por

¹⁹ Págs. 1495 a 1498, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²⁰ Págs. 1539 a 1609, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²¹ Págs. 1641 a 1743, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²² Págs. 1887 a 1895, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²³ Págs. 1931 a 1974 y 1953, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²⁴ Págs. 1971 a 1984 y 1987m archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

²⁵ Archivo "10AutoCorreTrasladoAlegatos", carpeta "06Cuaderno6Principal".

interpretación errónea del Decreto 419 de 2008, como quiera que la Secretaría Distrital de Hábitat sancionó hechos no previstos en el mismo?

- ¿Las Resoluciones Nos. 1161 de 25 de julio de 2017, 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018 adolecen de falsa motivación, en virtud a que aparentemente la entidad demandada no tuvo en cuenta las pruebas que demostraban que (i) la conexión de servicios públicos fue finalmente efectuada; (ii) dicha conexión no dependía exclusivamente del enajenador; y, (iii) no se suscribieron las actas de entrega por renuencia de la administración de la propiedad horizontal?
- ¿Los actos demandados se expidieron con vulneración de los derechos a la defensa y debido proceso, como quiera que presuntamente la Secretaría Distrital de Hábitat (i) varió abruptamente la imputación de la conducta en lo relacionado con los servicios públicos; y, (ii) no decretó y practicó las pruebas oportunamente solicitadas con los recursos presentados en sede administrativa?
- ¿Los actos acusados vulneraron los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que al parecer la entidad accionada (i) no impuso una sanción acorde a los hechos demostrados; (ii) no indicó los motivos que llevaron a determinar el monto de la sanción; y, (iii) no tuvo en cuenta los criterios de graduación aplicables para el efecto?

3. DE LA INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA

Según la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁶, 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 las mismas.

En ese orden de ideas, mediante las referidas normas 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 1987²⁷ y que, en virtud de las delegaciones efectuadas a las

²⁶ Ver, entre otras, sentencia de 3 de julio de 2020. Radicación No. 11001333400320170000901. M.P. Dr. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

²⁷ Por el cual se asignan unas funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A).

secretarías distritales, actualmente dicha función la ejerce la Secretaría Distrital de Hábitat de conformidad con los Decretos 121 de 2008²⁸ y 419 de 2008²⁹.

4. CASO CONCRETO

4.1. ¿Los actos demandados fueron expedidos sin competencia (i) temporal, toda vez que al parecer la entidad demandada no profirió las decisiones de fondo dentro del término previsto en el artículo 13 del Decreto 419 de 2008; y/o (ii) funcional, en la medida en que presuntamente la entidad accionada no tiene la facultad de emitir órdenes administrativas tendientes a salvaguardar la integridad del espacio público, ni puede ejercer la vigilancia, inspección y control del cumplimiento de obligaciones contenidas en las licencias urbanísticas?

En cuanto al primer argumento, se tiene que el artículo 13 del Decreto 419 de 2008³⁰ prevé lo siguiente:

*“ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. **Término para resolver la investigación.**- La Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o la entidad que haga sus veces, **proferirá la decisión de fondo en la investigación dentro del mes siguiente al vencimiento de la etapa probatoria**, si ésta hubiere sido decretada, o, en caso contrario, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la fecha de celebración de la audiencia de intermediación o del vencimiento del plazo pactado en la misma por los interesados para dar cumplimiento a las compromisos adquiridos en la referida audiencia, si es del caso.”* (Negrillas del Despacho)

La norma en cita establece unos plazos para que la administración distrital emita una decisión de fondo dentro de las investigaciones administrativas por infracción a las normas que regulan el régimen de enajenación, arrendamiento e intermediación de vivienda. Para el efecto plantea dos supuestos: i) si se decreta etapa probatoria deberá hacerse dentro del mes siguiente a su vencimiento; y, ii) si no se decreta etapa probatoria, deberá efectuarse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la audiencia de intermediación o al vencimiento del plazo pactado en esta para subsanar lo correspondiente.

En el caso concreto, se encuentra que a través de auto No. 1264 de 8 de septiembre de 2015, se ordenó la apertura de periodo probatorio por un término de 30 días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación y copia de dicho acto administrativo. Dicho auto fue comunicado al Conjunto Residencial Monreal el 10 de septiembre de 2015 y a la demandante y al liquidador de esta, LCCH Servicios S.A.S., el 14 de septiembre de la misma anualidad.³¹

Por lo tanto, es posible afirmar que la etapa probatoria transcurrió entre el 15 de septiembre y el 27 de octubre de 2015. De ahí que, el término de un mes para emitir la decisión de fondo inició el 28 de octubre de 2015 y finalizó el 28 de noviembre

²⁸ Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat.

²⁹ "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".

³⁰ "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".

Se aclara que, si bien el Decreto 419 de 2008 fue derogado por el Decreto 572 de 2015, este último entró en vigencia el 22 de diciembre de 2015, por lo que la primera norma en mención resulta aplicable al presente caso en virtud del régimen de transición previsto en el artículo 17 del Decreto 572 que señala: "Artículo 17°. Régimen de Transición. Las actuaciones administrativas que se hayan iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto se regirán hasta su culminación por las disposiciones establecidas en el Decreto Distrital 419 de 2008."

³¹ Págs. 1475 a 1485, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

del mismo año; sin embargo, la entidad demandada solo lo hizo hasta con ocasión de la Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017, notificada el 8 de agosto de 2017³².

No obstante, a juicio del Despacho tal desconocimiento del término no tiene la capacidad de viciar el acto administrativo³³, dado que el Distrito no previó expresamente alguna consecuencia adversa, como por ejemplo la pérdida de competencia temporal para emitir un pronunciamiento al respecto y/o la configuración de silencio administrativo positivo en favor del administrado, como si se tratara de la caducidad de la facultad sancionatoria.

Tampoco se advierte una afectación relevante de las garantías que componen el derecho fundamental al debido proceso, esto es, el núcleo esencial compuesto por juez natural, defensa o forma, como quiera que la sociedad demandante tuvo conocimiento de la decisión sancionatoria y pudo oponerse a la misma en vía administrativa y judicial.

Por ende, la parte actora no probó que los actos demandados hubieran sido expedidos sin competencia temporal para el efecto, por haber sobrepasado el término dispuesto en el artículo 13 del Decreto 419 de 2008.

Ahora bien, en cuanto a la competencia funcional, como se indicó en el marco normativo, las facultades de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación de viviendas que inicialmente estaban en cabeza del Superintendente Bancario, le fueron transferidas a las entidades territoriales en virtud del Decreto 78 de 1987.

En ese orden, de conformidad con los literales m) del artículo 3 y b) del artículo 20 del Decreto Distrital 121 de 2008 y de acuerdo con el parágrafo del artículo 1° del Decreto 419 de 2008, dentro de la organización administrativa de Bogotá D.C., la función en comento le corresponde a la Secretaría Distrital de Hábitat, y a las dependencias denominadas Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda y Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda.

En consonancia con lo anterior, el artículo 28 de la Ley 66 de 1968, modificado por el artículo 11 del Decreto 2610 de 1979, establece que el Superintendente Bancario -ahora los entes territoriales-, pueden imponer sanciones cuando después de pedir explicaciones a las personas, a los administradores, o los representantes legales de los establecimientos sometidos a su vigilancia, **se cerciore de que han violado una norma o reglamento a que deban estar sometidos con relación a su actividad.**

Descendiendo al caso concreto, se encuentra que en la queja presentada mediante radicado 1-2014-64616 de 3 de octubre de 2014³⁴, se indicó en el numeral 1 que, el conjunto se había entregado y estaba ocupado en un 99%, sin embargo, no contaba con el servicio de las acometidas de servicio de acueducto y alcantarillado en las zonas comunes. Igualmente, se señaló que el agua para el consumo se suministraba por medio de carrotanques que producían molestias a los vecinos por el ruido de las bombas y no se hacía entrega del análisis de calidad de agua proveída.

³² Págs. 1539 a 1609, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

³³ Según jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, no toda irregularidad constituye causal de invalidez de los actos administrativos, sino que en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa, la irregularidad debe ser grave. Ver entre otras, sentencias de 20 de septiembre de 2017, Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00035- 01 (20890), C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto (E); 25 de septiembre de 2017, Radicación número: 70001-23-33-000-2013-00069-01 (20800), C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto (E); 15 de noviembre de 2017, Radicación número: 54001-23-33-000-2013-00140-01 (22065), C.P. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez; y, 17 de mayo de 2018, Radicación número: 05001-23-31-000-2007-03294- 01 (20360); C.P. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

³⁴ Págs. 3 a 9, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

Revisados los informes de verificación de hechos Nos. 15-0294 de 30 de enero de 2015³⁵ y 15-958 de 30 de septiembre de 2015³⁶, en el Auto No. 126 de 9 de marzo de 2015³⁷ a través del cual se dio apertura a la investigación administrativa, y las Resoluciones Nos. 1161 de 25 de julio de 2017, 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018 por medio de las cuales se sancionó a la demandante, se encuentra que la entidad accionada indicó que lo relacionado con el acueducto y alcantarillado constituyó una deficiencia constructiva por el incumplimiento de las normas a las que estaba sometido el enajenador en ejercicio de su actividad.

Entre dichas normas se mencionaron los artículos 10 de la Ley 66 de 1968, 24 y 80 de la Ley 675 de 2001, 229 del Decreto 190 de 2004 y la Ley 142 de 1994, que establecen las obligaciones en cabeza de los constructores o urbanizadores de dotar a los inmuebles de los servicios públicos, instalar los medidores de consumo para cada inmueble, cancelar los derechos de conexión de cada uno de los predios, construir las obras civiles para el tendido de las redes y entregar los planos de las redes; así como la prohibición de trasladar la obligación de dotación a terceros o descargarla en los adquirentes.

Así las cosas, es posible afirmar que la entidad accionada no estaba ejerciendo funciones de control policivo o verificando el cumplimiento de las licencias de construcción, sino que, en el marco de su facultad de inspección, vigilancia y control de la actividad de enajenación, verificó el cumplimiento de las normas que le resultaban aplicables a la demandante.

El Despacho no pasa por alto que, naturalmente lo relacionado con el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado puede guardar relación con el espacio público y con las obras de urbanismo que pueden estar incluidas en las licencias otorgadas para efectos de construir el Conjunto Residencial Monreal. No obstante, no es menos cierto que dicho aspecto también se encuentra regulado por otras normas de orden público, en las cuales obran distintas obligaciones que deben ser observadas por los enajenadores y que fueron las que finalmente verificó la entidad accionada.

Por consiguiente, este Despacho concluye que la entidad demandada no excedió sus competencias y facultades al investigar y sancionar hechos relacionados con las acometidas del servicio público de acueducto y alcantarillado, de manera que queda desestimado el cargo de nulidad propuesto en tal sentido por la parte accionante.

4.2. ¿Los actos enjuiciados están viciados de nulidad, porque presuntamente fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse por interpretación errónea del Decreto 419 de 2008, como quiera que la Secretaría Distrital de Hábitat sancionó hechos no previstos en el mismo?

Frente a la causal de nulidad de los actos administrativos de infracción de las normas en que deberían fundarse, el Consejo de Estado ha dicho que este cargo se configura cuando ocurre una de las siguientes situaciones: (i) falta de aplicación de las normas, (ii) aplicación indebida o, (iii) interpretación errónea³⁸.

³⁵ Págs. 253 a 263, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

³⁶ Págs. 1495 a 1498, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

³⁷ Págs. 1353 a 1368, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 31 de mayo 2012, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, radicación nro. 11001032700020080003800. Ver también del mismo ponente la sentencia del 28 de noviembre de 2013, C. P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente con radicación nro. 11001-03-27-000-2010-00004-00(18071).

En cuanto a la última, la Alta Corporación ha señalado que se configura cuando el precepto o preceptos que se aplican son los que regulan el asunto por resolver, pero la administración los entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidos, los aplica y expide el acto administrativo. Es decir, ocurre cuando el funcionario (o la autoridad) le asigna a la norma o normas un sentido o alcance que no le corresponde.

La parte demandante sostiene que la Secretaría Distrital de Hábitat sancionó hechos no previstos como afectaciones graves en el Decreto 419 de 2008, relacionados con la conexión definitiva de servicios públicos y la falta de entrega de bienes comunes (equipos hidráulicos). Así, cabe traer a colación lo dispuesto por el artículo segundo ibidem:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Definiciones y Conceptos. - Para efectos de la interpretación y el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Decreto, se incorporarán al mismo las siguientes definiciones y conceptos:

(...)

Afectaciones Graves: *Son las deficiencias constructivas o el desmejoramiento de las especificaciones técnicas que **afectan las condiciones de habitabilidad de los bienes privados o de dominio particular o la utilización de los bienes comunes, que no implican daño estructural en el inmueble. Pueden presentarse, entre otros,** en los siguientes casos:*

- *En bienes privados o de dominio particular: acabados, humedades y **cualquier otro hecho que afecte la habitabilidad de los inmuebles** y no implique el daño estructural de las viviendas.*
- *En bienes comunes: hundimiento de superficies de circulación, cerramientos, cuartos de basura, acabados, humedades, canales y bajantes, equipos especiales y **cualquier otro hecho que afecte la utilización y disposición de las zonas comunes.***

(...)” (Resaltos fuera de texto original)

De la norma en cita, se extrae que no se previeron de manera taxativa las afectaciones que se consideran como graves, sino que indica que son todas aquellas que, sin implicar daño estructural para el inmueble, afectan las condiciones de habitabilidad de los bienes privados o la utilización y disposición de los comunes.

A juicio de este estrado judicial, las irregularidades endilgadas en relación con el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado y los equipos hidráulicos, afectan la habitabilidad de cada una de las unidades de vivienda que conforman la propiedad horizontal y el uso y disfrute de las zonas comunes, como quiera que tales servicios son indispensables para los residentes, dado que se requieren para el consumo y para garantizar la higiene personal y el aseo y mantenimiento de los espacios privados y de uso compartido.

Cabe indicar en este punto que, la Corte Constitucional³⁹ ha reconocido como derechos fundamentales el acceso al agua potable y al saneamiento básico. Para el efecto, ha señalado que las condiciones mínimas del acceso al agua son la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad, así mismo que su **prestación adecuada, completa y permanente** resulta indispensable para la vida y salud de las personas.

Igualmente, ha indicado que cuando el servicio público de alcantarillado no se presta o existen fallas en su prestación se pone en peligro la dignidad de las personas, así como *“la posibilidad de hacer realidad la igualdad material entre todos los integrantes de la comunidad y de garantizar la eficacia del Estado Social de Derecho”*. Adicionalmente que, el servicio de alcantarillado *“no se limita a la instalación de baterías sanitarias y desagües en el interior de las viviendas o en sus*

³⁹ Sentencia T-012 de 2019. M.P. Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

cercanías, sino que **debe ser un sistema integral** que permita la garantía y el disfrute del derecho al saneamiento básico en condiciones óptimas, acordes con la dignidad humana.⁴⁰

Corolario de lo anterior, la entidad demandada interpretó adecuadamente lo dispuesto en el Decreto 419 de 2008 sobre las afectaciones que son consideradas como graves y, por tanto, determinó de manera correcta que las deficiencias relativas al servicio público de acueducto y alcantarillado y a los equipos hidráulicos también ostentaban dicha naturaleza.

En ese orden, la parte demandante no probó el cargo por infracción de las normas en que debían fundarse los actos demandados.

4.3. ¿Las Resoluciones Nos. 1161 de 25 de julio de 2017, 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018 adolecen de falsa motivación, en virtud a que aparentemente la entidad demandada no tuvo en cuenta las pruebas que demostraban que (i) la conexión de servicios públicos fue finalmente efectuada; (ii) dicha conexión no dependía exclusivamente del enajenador; y, (iii) no se suscribieron las actas de entrega por renuencia de la administración de la propiedad horizontal?

A través de Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017, notificada el 8 de agosto de 2017, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda impuso sanción administrativa a la sociedad Inversiones Monreal S.A.S. por valor de \$18.682.394 y ordenó la realización de las obras relativas a los siguientes puntos objeto de la queja: 1) acometidas de acueducto y alcantarillado; 2) equipos hidráulicos; 3) falta de elementos - falta de alarma contra incendio cuarto de basuras; y, 12) viga salón comunal – pendiente recuperación de acabado deteriorado por filtración.⁴¹

De las pruebas obrantes en el expediente y de los mismos escritos presentados por la parte demandante en sede administrativa⁴², se advierte que, para la fecha de apertura de la investigación administrativa, las precitadas deficiencias constructivas se encontraban presentes, tal como se consignó en el informe de verificación de hechos No. 15-0294 de 30 de enero de 2015⁴³.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Págs. 1539 a 1609, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁴² Comunicación 27 de octubre de 2014 a través de la cual la parte accionante recorrió traslado de la queja (Págs. 111 a 121 y 225 a 233, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal"); y, escrito con radicado 1-2015-20774 de 31 de marzo de 2015 mediante el cual la parte actora recorrió el traslado de apertura de la investigación (Págs. 1373 a 1421, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal").

⁴³ Págs. 253 a 263, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

1. Acometidas de servicio de acueducto y alcantarillado

El conjunto no cuenta con servicio definitivo de acueducto, a pesar de encontrarse entregados todos los inmuebles. El abastecimiento se realiza mediante carrotanques, y está a cargo de la sociedad enajenadora. Con el fin de garantizar la potabilidad del agua, se realizan periódicamente lavado de tanque y análisis físico químico del agua.

Explica la sociedad enajenadora que está pendiente un empate de la red de acueducto.

(...)

2. Equipos hidráulicos

Indica la copropiedad que los equipos no han sido entregados formalmente por parte del constructor. Por su parte este afirma que la entrega se efectuará una vez se cuente con servicio definitivo de agua.

Se constata que a la fecha una de las bombas del equipo de presión no se encuentra en funcionamiento, por encontrarse dañada. Las demás funcionan normalmente.

(...)

3. Falta de elementos

(...)

- *Falta de alarma de incendio en cuarto de basuras. El extintor fue suministrado por la copropiedad.*

(...)

12. Viga canal salón comunal

Frente a la conexión de los servicios públicos, la parte actora aduce que dependía de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, quien efectuó distintas exigencias y requerimientos que retrasaron que se realizara de manera definitiva.

Al respecto, el Despacho únicamente encontró la carta de compromisos de urbanizadores No. 9-99-30100-00305 2014 de 27 de agosto de 2014⁴⁴, expedida por la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá, de la cual se extrae que dicha entidad tenía que revisar y aprobar los diseños de las redes del proyecto urbanización Monreal y autorizar la instalación de los medidores internos, lo cual se efectuó hasta en esa oportunidad.

Sin embargo, en el expediente no obran pruebas adicionales que indiquen la fecha en la que se realizó la solicitud, ni tampoco que la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá haya incurrido en mora y haya realizado exigencias arbitrarias que hubieran impedido que el enajenador proveyera oportunamente la conexión de los servicios públicos, lo cual debía hacer para el momento en que los inmuebles fueran entregados para ser ocupados.

Ahora, frente a la subsanación de las deficiencias, el Despacho observa que mediante informe de verificación de hechos No. 15-958 de 30 de septiembre de 2015⁴⁵, se constató el estado de los hallazgos materia de investigación administrativa, encontrándose que lo atinente a las acometidas de los servicios públicos, los equipos hidráulicos y la alarma de incendio en el cuarto de basura no fue intervenido; así mismo, que en lo referente a la viga del salón comunal se reparó la impermeabilización y estaba pendiente la recuperación del acabado;

Si bien en el expediente administrativo obra oficio con radicado de 4 de marzo de 2016⁴⁶ y un proyecto de acta de entrega⁴⁷, en los que la parte actora afirma que las deficiencias fueron superadas en su totalidad y le informa de tal situación a la administración del Conjunto Residencial Monreal; lo cierto es que no obran otras pruebas que sustenten su dicho, como quiera que solo reposan lo que al parecer son unos registros fotográficos que están ilegibles⁴⁸ y unas ofertas de suministros y labores efectuadas por la empresa Pumps Motor de Colombia a la demandante⁴⁹.

Por otro lado, respecto a la renuencia de la administración de la propiedad horizontal para suscribir el acta de entrega de las subsanaciones, se encuentra que se realizó un cruce de correos entre la sociedad demandante y el Conjunto Residencial Monreal⁵⁰ entre el 26 de octubre de 2016 y el 17 de abril de 2017.

No obstante, de los mismos no se extrae la renuencia alegada, como quiera que únicamente se advierte que (i) la parte actora insistió en varias oportunidades en que se agendaran reuniones para efectos de hacer la entrega y firmar los

Se presenta humedad en el techo del salón comunal por filtraciones provenientes de la viga canal. Considerando que, de acuerdo a lo manifestado por las partes, se trata de un hecho recurrente en el tiempo; y aunque no se verificó el estado de la canal, se atribuye la filtración a una defectuosa impermeabilización, escasa pendiente o eventualmente una escasa sección.

De cualquier forma, los antecedentes permiten afirmar que el hecho no obedece a falta de mantenimiento por parte de la copropiedad.

(...)"

⁴⁴ Págs. 329 a 337, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁴⁵ Págs. 1495 a 1498, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁴⁶ Págs. 1831 a 1841, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁴⁷ Pág. 1815, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Págs. 1843 a 1885, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

⁵⁰ Págs. 1795 a 1813, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

documentos del caso, sin precisar los arreglos que se habían efectuado; (ii) la administración exigió varias veces la remisión del acta de entrega; y, (iii) el acta fue enviada por la demandante el 17 de abril de 2017. Pero no existe certeza de lo ocurrido con posterioridad al referido envío del acta.

En todo caso, es preciso indicar que el hecho de que finalmente las deficiencias fueran subsanadas y/o que la administración del Conjunto Residencial Monreal se hubiera negado a suscribir el acta de recibo de bienes comunes una vez se produjo la subsanación, no son motivos suficientes para desvirtuar la comisión de la infracción, ni constituyen causales de exoneración en favor de la parte actora, como quiera que dicha infracción se configura por la existencia de deficiencias para el momento en que las personas comienzan a habitar la propiedad horizontal.

Nótese que, por ejemplo, el artículo 24 de la Ley 675 de 2000⁵¹, establece que los bienes comunes deben ser entregados a más tardar cuando se haya terminado la construcción y enajenación de un número de bienes privados que represente por lo menos el 51% de los coeficientes de propiedad y que, dicha entrega debe incluir los documentos de garantía y los planos correspondientes a las redes de los servicios públicos domiciliarios.

Así mismo, cuando el artículo segundo del Decreto 419 de 2008 define las afectaciones graves, hace referencia a la habitabilidad de los bienes privados y la utilización de los bienes comunes, lo que implica que las obligaciones en cabeza de los enajenadores de garantizar que se encuentren en condiciones óptimas deben ser cumplidas antes de que se vayan a usar por parte de los residentes.

En el caso concreto, de las actas de entrega obrantes en las páginas 343 a 1351 del expediente administrativo, se advierte que la mayoría de apartamentos de las torres 1, 2 y 3 fueron entregados entre mayo de 2013 y mayo de 2014. Y, en el informe de verificación de hechos No. 15-0294 de 30 de enero de 2015 se indicó que, para ese momento, ya habían sido entregados todos los inmuebles.

De tal manera, al encontrarse presentes deficiencias constructivas graves para cuando comenzaron a ser habitados los bienes privados de la propiedad horizontal, se configuró la infracción atinente a violar las normas a las que estaba sometida la accionante con relación a su actividad como enajenadora. Por lo tanto, había lugar a la imposición de la sanción.

4.4. ¿Los actos demandados se expidieron con vulneración de los derechos a la defensa y debido proceso, como quiera que presuntamente la Secretaría Distrital de Hábitat (i) varió abruptamente la imputación de la conducta en lo relacionado con los servicios públicos; y, (ii) no decretó y practicó las pruebas oportunamente solicitadas con los recursos presentados en sede administrativa?

Frente al primer argumento, la parte actora señaló que la entidad accionada varió la calificación jurídica de los cargos en relación con las acometidas de acueducto y alcantarillado, habida cuenta que en el auto de apertura de la investigación lo supeditó a la supuesta falta de legalización de los servicios públicos y, luego señaló que la deficiencia se configuró porque el suministro de agua mediante carrotanque afectaba las condiciones de uso por las incomodidades que el proceso de llenado genera en áreas comunes del conjunto y el espacio público y porque existía riesgo en temas de salubridad.

Sobre el particular, se encuentra que en el Auto No. 126 de 9 de marzo de 2015⁵², la accionada ordenó la apertura de investigación administrativa y se tuvo como

⁵¹ Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.

⁵² Págs. 1353 a 1368, archivo "EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION", subcarpeta "06Folio1176Cd", carpeta "06Cuaderno6Principal".

insumo el informe de verificación de hechos No. 15-094 de 30 de enero de 2015, el cual concluyó:

“1. Acometidas de servicio de acueducto y alcantarillado.

*El conjunto no cuenta con servicio definitivo de acueducto, a pesar de encontrarse entregados todos los inmuebles. **El abastecimiento se realiza mediante carro tanques, y está a cargo de la sociedad enajenadora.** Con el fin de garantizar la potabilidad del agua, se realizan periódicamente lavado de tanque y análisis físico químico del agua.*

Explica la sociedad enajenadora que está pendiente un empate de la red de acueducto.”

Posteriormente, en la Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017, notificada el 8 de agosto de 2017, la demandada impuso sanción administrativa con fundamento en el precitado informe y en el No. 15-958 de 30 de septiembre de 2015, en el cual se señaló lo siguiente:

“Tal como quedó consignado en el informe inicial, la dotación de servicio definitivo de acueducto se endilga a la sociedad constructora (...)

En cuanto a la calificación del hecho, se tiene que el suministro de agua mediante carro tanque afecta las condiciones de uso por las incomodidades que el proceso de llenado genera en las áreas comunes del conjunto y del espacio público y por el riesgo en temas de salubridad.”

Finalmente, en la Resolución No. 740 de 18 de julio de 2018, notificada el 8 de agosto de 2018, cuando la accionada resolvió el recurso de apelación manifestó que respecto a la deficiencia constructiva individualizada como acometidas de servicio de acueducto y alcantarillado, la vulneración a normas urbanísticas se dio porque el suministro de agua mediante carrotanque afecta las condiciones de uso por las incomodidades que el proceso de llenado genera en las áreas comunes del conjunto y el espacio público y por el riesgo en temas de salubridad.

Como se advierte, lo relacionado con las condiciones del suministro de agua mediante vehículos contenedores hizo parte de los cargos desde que se dio inicio a la actuación administrativa, de ahí que la parte actora siempre tuvo conocimiento del mismo y, en consecuencia, la oportunidad de ejercer su derecho de defensa y contradicción contra este hecho.

De otra parte, en cuanto a las pruebas, se advierte que por medio de radicado 1-2017-67430 de 23 de agosto de 2017⁵³ la sociedad demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión sancionatoria y pidió el decreto y práctica del testimonio de la señora Jeyimmy Andrea Hernández y una visita de verificación de hechos.

El testimonio fue solicitado con el fin de que la deponente expusiera las condiciones de tiempo, modo y lugar relacionadas con las entregas de bienes comunes pertenecientes al conjunto residencial Monreal. Y, como objeto de la visita se indicó que sería la verificación del cumplimiento de lo relacionado con los equipos hidráulicos, la alarma de incendio y la viga de salón comunal.

Dichas pruebas fueron negadas por la Secretaría Distrital de Hábitat a través de Auto No. 2510 de 10 de noviembre de 2017⁵⁴. Como razones de tal decisión, la accionada indicó que el testimonio resultaría inútil, improcedente e inconducente,

⁵³ Págs. 1641 a 1743, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

⁵⁴ Págs. 1887 a 1895, archivo “EXPEDIENTE 1-2014-64616 MONREAL SAS EN LIQUIDACION”, subcarpeta “06Folio1176Cd”, carpeta “06Cuaderno6Principal”.

teniendo en cuenta que los argumentos relacionados con la entrega de las zonas comunes no era objeto de controversia, pues estaba claro que ocurrió a partir de mayo de 2014 y que la entrega de las áreas privadas inició en 2013.

Sobre la visita, la demandada dijo que la investigada tuvo tiempo suficiente desde la radicación de la queja y su traslado para intervenir y subsanar la totalidad de los hechos objeto de la investigación; que no existía dentro del expediente acta de recibo a satisfacción por parte del representante legal de la copropiedad donde se demostrara que la investigada realizó las reparaciones e intervención de los hechos objeto de la sanción; y, que en diciembre de 2015 se realizó una visita en la que se determinó lo pertinente. En ese orden, concluyó que el decreto de una nueva visita solo dilataría la gestión.

Con lo hasta aquí expuesto, es notorio que la entidad accionada explicó los motivos por los cuales consideró que debía negarse el decreto y práctica de las pruebas pedidas con los recursos.

Ahora, cabe traer a colación que el Consejo de Estado⁵⁵ desde vieja data ha señalado que la prosperidad del cargo sustentado en la violación del derecho de defensa porque se niega una prueba o no se permite su contradicción, está condicionada a que en la instancia jurisdiccional se pidan y practiquen esas mismas pruebas, u otras pertinentes, a objeto de que en el proceso respectivo quede evidenciado que la importancia o trascendencia del supuesto fáctico que se echa de menos era tal, que resultaba imprescindible considerarlo para efectos de inclinar, en uno u otro sentido, la decisión administrativa controvertida.

En ese orden se advierte que, en sede judicial la parte actora pidió el decreto de la prueba testimonial en los mismos términos, la cual fue negada a través de auto de 17 de febrero de 2022⁵⁶ y contra dicha providencia no se interpusieron recursos.

De otro lado, como quedó evidenciado previamente, al expediente no se aportaron otros elementos probatorios que comprobaran la renuencia alegada respecto de la administración del Conjunto Residencial Monreal o la subsanación de las deficiencias constructivas encontradas.

De todas maneras, se observa que el decreto de las pruebas pedidas no hubiera variado la decisión, habida cuenta que, se reitera, las circunstancias mencionadas no tienen la capacidad de desvirtuar la conducta infractora.

Así las cosas, la parte demandante no probó la afectación de los derechos a la defensa y al debido proceso alegada.

Con lo hasta aquí dispuesto resulta suficiente para negar las pretensiones principales de la demanda, dado que la parte actora no acreditó que las Resoluciones Nos. 1161 de 25 de julio de 2017, 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018, adolecieran de alguna causal o vicio con la capacidad de afectar su validez.

Ahora, se advierte que el problema jurídico restante se dirige a verificar lo relacionado con la tasación de la sanción, lo cual de encontrarse probado solo tendría la capacidad de viciar parcialmente los actos demandados y generaría que el Despacho deba determinar el monto al que debe ascender la multa, por lo que se entiende que justifican las pretensiones subsidiarias de la demanda y bajo ese entendido será estudiado.

⁵⁵ Ver sentencias de 18 de agosto de 2011. Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00140-01. C.P. Dra. María Elizabeth García González; y de 2 de diciembre de 2010. Radicación número: 20001-23-31-000-2001-00504-01. C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

⁵⁶ Archivo "10AutoCorreTrasladoAlegatos", carpeta "06Cuaderno6Principal".

4.5. ¿Los actos acusados vulneraron los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que al parecer la entidad accionada (i) no impuso una sanción acorde a los hechos demostrados; (ii) no indicó los motivos que llevaron a determinar el monto de la sanción; y, (iii) no tuvo en cuenta los criterios de graduación aplicables para el efecto?

Se recuerda que en la Resolución No. 1161 de 25 de julio de 2017 la Secretaría Distrital de Hábitat impuso a la demandante una sanción constitutiva de multa por valor de \$132.500 que indexado ascendió a \$18.682.394.

En dicho acto administrativo y en las Resoluciones Nos. 106 de 22 de febrero de 2018 y 740 de 18 de julio de 2018, la entidad demandada determinó que se constataron las siguientes deficiencias constructivas calificadas como graves, correspondientes a: 1) acometidas de acueducto y alcantarillado; 2) equipos hidráulicos; 3) falta de elementos – alarma de incendio en cuarto de basura; y, 12) viga salón comunal – pendiente del acabado deteriorado por la filtración.

Así mismo, que tales hechos constituyen una violación a las normas a las que debe someterse la accionante como enajenadora y que, aunque Inversiones Monreal S.A.S. en Liquidación tuvo oportunidad de subsanar las referidas deficiencias, no lo hizo.

Así, a juicio de este estrado judicial, Bogotá D.C. – Secretaría Distrital de Hábitat sí impuso una sanción acorde a los hechos probados, toda vez que, tal como se estableció al resolver el cargo de falsa motivación, estaba demostrado que se cometió la infracción endilgada y, en todo caso, las conductas de terceros o la misma subsanación no son eximentes de responsabilidad.

De otra parte, se observa que, en el acto administrativo sancionatorio principal, la entidad demandada tuvo en consideración como criterios de graduación de la sanción el daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados y el grado de prudencia y diligencia, previstos en el artículo 50 del C.P.A.C.A. En tal sentido, indicó que las deficiencias que persistieron atentan directamente contra el derecho constitucional a acceder a una vivienda en condiciones dignas, que se violó el régimen de enajenación y que, si bien se corrigieron algunos hechos, no ocurrió con los 4 enunciados, pese a haber tenido tiempo y oportunidad para el efecto.

Igualmente, expresó que la sanción se imponía en virtud a que se encontró que las irregularidades afectaban el inmueble, a la calificación de las mismas, al beneficio que reportaba para el investigado el incumplimiento de la norma, a la afectación que implicaba para el querellante y a la capacidad socioeconómica del infractor, a fin de que la multa tenga una función disuasiva.

Adicionalmente, manifestó que el inciso segundo del numeral 9 del artículo 2 del Decreto Ley 78 de 1987, la faculta para imponer multas sucesivas entre \$10.000 y 500.000 y sustentó la indexación del valor final en principios constitucionales y en el concepto No. 1564 de 18 de mayo de 2004, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En ese orden, se tiene que la parte accionada sí indicó los motivos que la llevaron a determinar el monto de la sanción.

Ahora bien, cabe señalar que el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 establece unos criterios de graduación de las sanciones, no obstante, para efectos de que la sanción se ajuste a los principios de razonabilidad y proporcionalidad no es

necesario que se apliquen todos y cada uno de ellos, pues la misma norma prevé que se deben utilizar en cuanto resulte del caso⁵⁷.

En el asunto bajo examen, la parte accionada optó por estudiar en extenso los correspondientes al daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados y al grado de prudencia o diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. Dentro de este último criterio, se estudió la conducta de la sociedad demandante en relación con la subsanación de las deficiencias constructivas y se determinó que no fue efectuada tal acción; lo cual, se reitera, corresponde con la realidad probatoria.

En consecuencia, Inversiones Monreal S.A.S. en Liquidación tampoco demostró que en los actos enjuiciados se haya tasado inadecuadamente la sanción, de tal suerte que las pretensiones subsidiarias deben correr la misma suerte que las principales, esto es, deberán ser negadas.

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 Cundinamarca⁵⁸, 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 Proceso⁵⁹, en el expediente no aparecieron causados y probados los gastos en que pudo incurrir la parte demandada con ocasión de su defensa⁶⁰.

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;

⁵⁷ “ARTÍCULO 50. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, **en cuanto resultaren aplicables:**
(...)”

⁵⁸ Consultar sentencia de 30 de enero de 2019 proferida dentro del proceso No. 11001333603620150001502. M.P. María Cristina Quintero Facundo.

⁵⁹ “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”.

⁶⁰ 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.

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de acuerdo con la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas en esta instancia.

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: Ejecutoriada la Sentencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

QUINTO: ADVERTIR a las partes que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 186 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, deberán enviar un ejemplar de sus actuaciones a los correos electrónicos de los demás sujetos procesales e intervinientes en el proceso, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 78 del C.G.P.

PARÁGRAFO: Los memoriales dirigidos al presente proceso, deberán ser remitidos en medio digital, **ÚNICAMENTE** al correo electrónico de la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co**, para su registro en el sistema informático Siglo XXI, **sin que sea necesaria** la radicación física de los documentos ni el envío al correo electrónico de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN
Juez

LGBA

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: **4b799b5d7d59bef23e76ad856fcea510572a4817e5976d8d4b3dfa8f5eb6263e**

Documento generado en 21/11/2022 02:56:45 PM

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