

Bogotá D.C.

Señor (a)  
**JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ**  
Apoderado  
CARRERA 17 No.48-81 APARTAMENTO 201  
BOGOTÁ D.C  
TELÉFONO: NA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT  
AL RESPONDER CITAR EL NR.

**2-2020-04763**

FECHA: 2020-02-14 07:43 PRO 645953 FOLIOS: 1  
ANEXOS: 9  
ASUNTO: AVISO DE NOTIFICACIÓN  
DESTINO: JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ  
TIPO: OFICIO SALIDA  
ORIGEN: SDHT - Subdirección de Investigaciones y  
Control de Vivienda

Referencia: Aviso de Notificación  
Tipo de acto administrativo: **RESOLUCIÓN No 3268 de 20 de diciembre de 2019**  
Expediente No. **3-2016-47430-525**

Respetado (a) Señor (a):

De conformidad con lo establecido en el artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, remito a Usted copia íntegra del Acto Administrativo **RESOLUCIÓN No 3268 de 20 de diciembre de 2019** proferida por la Subdirección de Investigación y Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat.

Se informa que al realizarse varios reenvíos de la citación a la dirección de notificación sin tener comparecencia o entrega efectiva se acude a esta notificación subsidiaria.

La notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del presente aviso en el lugar de destino.

Se informa que Contra la presente resolución no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**MILENA GUEVARA TRIANA**  
Subdirectora de Investigaciones y Control de Vivienda

Elaboró: Diana Carolina Merchán - Profesional Universitaria  
Anexos: 9 FOLIOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*  
Proceso 3-2016-47430-525

**LA SUBSECRETARIA DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE  
VIVIENDA (E) DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT**

De conformidad con lo establecido en los Decretos Leyes N° 2610 de 1979 y 078 de 1987, el Acuerdo N° 79 de 2003, Acuerdo 735 de 2019, el Decreto Reglamentario N° 405 de 1994, Decretos Distritales N° 121 de 2008 modificado por el 578 de 2011 y 478 de 2013; y el Decreto Distrital 572 de 2015, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes, y

**CONSIDERANDO**

**A. Fundamento Legal**

Que el Acuerdo Distrital 257 de 2006, *“Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones”*, creó la Secretaría Distrital del Hábitat, asignándole a ésta, entre otras funciones, la inspección, vigilancia y control al ejercicio de las actividades de enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.

Que en el artículo 20 del Decreto Distrital 121 de 2008 (el cual derogó el decreto 271 de 2007, que a su vez modificó el Decreto Distrital 571 de 2006) por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat, se asignó a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, entre otras, las funciones de control y vigilancia establecidas en las Leyes 66 de 1968 y 820 de 2003, los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987 y demás normas concordantes; disposición que fue modificada por el Decreto Distrital 578 de 2011, que en su literal i establece:

*“i. Emitir los actos administrativos para resolver los recursos de la vía gubernativa que se interpongan en contra de los actos administrativos emanados de las direcciones que dependan de esta Subsecretaría”.*

**B. Hechos**

1.- El 21 de junio de 2016 la Subdirección de Prevención y Seguimiento de esta Subsecretaría remitió a la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda constancia por medio de la cual estableció que



**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

el enajenador MARTIN AVILA LUIS identificado con C.C. 19.059.039 y con registro enajenador No. 2015187, no presentó el balance financiero con corte 2015. (Folio 1) ✓

2.- Mediante Auto No. 3737 del 30 de noviembre de 2017 la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda inició investigación administrativa en contra del señor MARTIN AVILA LUIS, el cual se tramitó bajo el expediente con número de radicado 3-2016-47430-525. (Folios 5 y 6) ✓

3.- El 13 de febrero de 2018 se notificó personalmente del Auto No. 3737 del 30 de noviembre de 2017 el señor MARTIN AVILA LUIS. (Folio 9) ✓

4.- Por medio del Auto No. 2671 de 28 de julio de 2018 se ordenó cerrar la etapa probatoria dentro de la actuación administrativa. (Folio 12) ✓

5.- Mediante Resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda falló la investigación administrativa adelantada en contra del enajenador MARTIN AVILA LUIS, imponiéndole multa por valor de TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$34.215.700.00), por la mora de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO (245) días en la presentación de los balances financieros del año 2015. (Folios 15-18) ✓

6.- El 25 de febrero de 2019 se notificó por aviso de la Resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018 el señor MARTIN AVILA LUIS y entregado el 01 de marzo de 2019. (Folios 25-26) ✓

7.- Estando dentro del término legal establecido para tal efecto, el señor MARTIN AVILA LUIS por medio de apoderado, el abogado JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ, mediante radicado No. 1-2019-09202 de 13 de marzo de 2019, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018. (Folios 31-45) ✓

8.- Mediante Resolución No. 1753 de 26 de agosto de 2019, negó la solicitud de pruebas, desestimó los argumentos del recurso, confirmó en su totalidad la decisión adoptada en la resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018 y concedió el recurso de apelación. (Folios 48-55) ✓

9.- El 02 de septiembre de 2019 fue notificada personalmente de la Resolución No. 1753 de 26 de agosto de 2019 el abogado JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ, como apoderado del señor MARTIN AVILA LUIS. (Folio 58) ✓



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 3 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

### II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El abogado JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ, como apoderado del señor MARTIN AVILA LUIS, sustentó el recurso señalando que:

(...)

*“ Conforme a lo anterior y como presuntamente mi poderdante tenía la obligación de presentar los balances financieros con corte a 31 de Diciembre de 2015, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda procede a abrir investigación de carácter administrativo contra el enajenador MARTIN AVILA LUIS, mediante Auto No. 3737 del 30/11/2017. De acuerdo a lo anterior, mi poderdante al no ser notificado en debida forma y al desconocer el contenido del auto antes mencionado no presento escrito descargos, ante lo cual se avizora una vulneración al debido proceso y de defensa.*

*Mediante auto No. 2671 del 28 de julio de 2018, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat, decreta el cierre del término probatorio y le corre traslado a mi poderdante para presentar alegatos de conclusión. Según el ente de control, revisado el acervo probatorio obrante en la presnete investigación, se evidencia que mi poderdante NO presentó los respectivos alegatos de conclusión de que trata el artículo 12 del Decreto Distrital No. 572 de 2015, ante lo cual se manifiesta que lógicamente no se presentó dicho escrito por cuanto mi poderdante desconocía el contenido del auto anteriormente mencionado, en razón que nunca fue notificado en debida forma. Aunado a lo anterior, mi poderdante tampoco pudo presentar nuevas pruebas ni controvertir las aportadas y decretadas de oficio por el ente investigador.*

*1. Violación al debido proceso por falta de eficacia, celeridad y publicidad administrativa de la SDHT – SIVICV. Omisión de carácter administrativo*

(...)

*Los anteriores fundamentos jurídicos y jurisprudenciales se observa que existe una obligación de carácter constitucional y legal por parte de la Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de vivienda de la Secretaria Distrital del Hábitat -SIVCV- a través de la Subdirección*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 4 de 17

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*de Prevención y Seguimiento, de efectuar los requerimientos previos y oportunos antes de proceder con la aperrura de la investigación administrativa. Por ende, el procedimiento efectuado por la SIVCV, para el caso en estudio, viola preceptos y derechos constitucionales, esto se evidencia en que el ente de control y vigilancia no realizó para los años 2014 y 2015 ningún requerimiento previo que informará y/o comunicará a mi poderdante señor MARTIN AVILA LUIS la obligación de presentar el balance con los estados financieros certificados con fecha corte a 31 de diciembre de 2015, en consecuencia estaríamos ante una violación flagrante al derecho al debido proceso.*

*Igualmente el ente de control del periodo de enero a mayo del año 2015, tuvo también el tiempo suficiente para haber efectuado los requerimientos previos, y solo con la notificación del auto de apertura antes mencionado cumplió ineficazmente con su función de control administrativo. En conclusión la SDHT-SIVCV tuvo omisión e ineficiencia administrativa de aproximadamente dos años, en el sentido de no efectuar los requerimientos previos, y con ello agravó más la situación de mi poderdante, abriendo posteriormente la apertura de una investigación de carácter administrativo.*

*De otra parte, también se evidencia omisión administrativa en la etapa de notificación de los actos administrativos de apertura de investigación y cierre del termino probatorio; según manifestación de mi poderdante el señor MARTIN AVILA LUIS nunca se le notificó personalmente el auto No. 3318 de 22 de noviembre de 2016 “por el cual se apertura una investigación”, como también el auto No. 2671 del 28 de julio de 2018 “por el cual se decreta el cierre del termino probatorio y se corre traslado para presentar alegatos”, en consecuencia, nunca presentó descargos y/o explicaciones necesarias allegando pruebas frente al auto de apertura, como tampoco presento alegatos de conclusión dentro de la actuación administrativa sancionatoria; de lo anterior, se evidencia que el ente de inspección, vigilancia y control le violo flagrantemente los derechos constitucionales al debido proceso, contradicción y de defensa a mi representado.*

**2. Inactividad en el desarrollo de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda año 2015. Violación al debido proceso por omisión de practica de pruebas e indebida valoración de las aportadas al proceso**

*Como mi poderdante no presento escrito de descargos ni solicito ni apporto pruebas que evidencian que no desarrollo las actividades de enajenación de vivienda urbana, se le negó la*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 5 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*posibilidad y la garantía al derecho y a la defensa, de la misma forma no se explica el porque el ente de control no valoró y apreció los documentos que fueron radicados por mi poderdante como lo fueron en su momento el registro de enajenador No. 2015187 y el radicación de documentos del proyecto inmobiliario GRAMAVI II, como se argumentó y sustento en su debido momento. Conforme a lo manifestado considerado oportuno resaltar el principio según el cual, no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos, pues como ente administrativo local le corresponde conmovier las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.*

*Así las cosas, es evidente de bulto que la actuación de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda hasta la fecha es ilegal y vulnera todo el procedimiento señalado en la Ley 1437 de 2011 -CPACA-; además de notificar en indebida forma a mi poderdante de los autos antes mencionados, tampoco se han valorado y apreciado en conjunto tampoco se han valorado y apreciado en conjunto los documentos que reposan en el expediente y que en su mometo fueron solicitados por el ente de control (registro de enajenador, radicación de documentos No. 4000201503810 y los radicados 1-2018-29357 y 1-2017-29238), que demuestran claramente la inactividad de mi poderdante en la realicación de actividades referidas en el artículo 2 del Decreto 2610 de 1979.*

*En este orden de ideas, mi poderdante señor MARTIN AVILA LUIS no tenía la obligación legal de presentar los balances corte al 31 de diciembre de 2015, por tanto para ese periodo anual (Enero-Dicembre 2015), primero el señor MARTIN AVILA LUIS no desarrolló las actividades de ANUNCIO, PROMOCIÓN, CAPTACIÓN DE DINERO DEL PÚBLICO Y DE ENAJENACIÓN DE INMUEBLES DESTINADOS A VIVIENDA y segundo, para ese periodo anual del año 2015 tampoco efectuó como persona natural la radicación de documentos de proyectos de vivienda, con lo cual se demuestra claramente que durante ese periodo anual mi poderdante no desarrolló las actividades de enajenación de inmuebles destinados vivienda que señala el artículo 2 de la ley 66 de 1968, modificado por el artículo 2 del Decreto Nacional 2610 de 1979 y por ende, se debe aplicarse el principio de la buena fe por parte de su despacho, ya que se presenta una incatividad frente a la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda.*

- 3. Inaplicabilidad de la indexación ante la sanción de multa impuesta por el ente de control. Violación del principio de reserva legal.*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 6 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*El debate jurídico de la indexación aplicado al procedimiento administrativo sancionatorio, no debe aplicarse si el legislador sin previa autorización lo señala de forma taxativa para así ajustar el valor de las multas establecidas por la ley. Si la persona natural y jurídica que desarrolla la actividad de enajenación de vivienda de ante mano conoce la multa que el legislador impone (que para el caso en estudio se impone multas de \$1000 pesos moneda legal por cada día de retardo), y en ente de control, la index sin ener facultadoes legales para ello, está violando el principio de legalidad que impregna la totalidad del ordenamiento jurídico y en el caso e estudio implica la reserva legal para establecer la sanción emanada del legislador. Por tanto, a la SDHT a través de la SIVCV no está facultada en norma alguna para de manera discrecional pueda abravar la sanción impuesta al sancionado y ordenar la indexación de la multa impuesta por la Resolución No. 401 de 2015. Igualmente la Subdirección de Investigaciones tampoco está investida por la ley para determinar la fórmula o procedimiento a cumplir para liquidar la indexación, materia igualmente reservada al legislador.*

#### *4. Graduación de la sanción. Principio de proporcionalidad y razonabilidad. Agravación de la situación económica del vigilado.*

*De otra parte, y con relación a la justa proporcionalidad que debe guardar una sanción de carácter administrativo con las circunstancias objetivas y subjetivas concurrentes en la falta que se sanciona, constituye un principio reiteradamente declarado por la jurisprudencia, cuya aplicación al derecho administrativo sancionador no supone en forma alguna sustitución de facultades administrativas, sino simplemente corrección del exceso legal que supone ejercitar la discrecionalidad más allá de lo que consisten los hechos determinantes del acto administrativo, que son los que delimitan y acotan el ámbito propio de los poderes discrecionales de la graduación de la sanción y señalan la diferencia entre el correcto ejercicio de éstos y la arbitrariedad.”*

### **III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

Teniendo en cuenta lo anterior, procede este Despacho a resolver el recurso de apelación presentado por el abogado JUAN CARLOS CUBILLOS RAMIREZ, como apoderado del señor MARTIN AVILA LUIS contra la Resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018 *“Por la cual se impone una sanción”*.

En primer lugar, se precisa que la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda cumple las funciones de inspección, vigilancia y control exclusivamente sobre las personas naturales o jurídicas que



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 7 de 17

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

desarrollen cualquiera de las actividades descritas en la Ley 66 de 1968, los Decretos Ley 2610 de 1979 y 078 de 1987 y el Decreto Nacional 2391 de 1989.

Se debe tener en cuenta que esta Subsecretaria, en ejercicio de sus funciones adelanta las actuaciones administrativas correspondientes, las cuales están sujetas a los procedimientos contemplados en los Decretos Distritales expedidos para tal efecto, sin que se desconozca **el debido proceso**, el cual ha de entenderse como la aplicación procesal contenciosa del **principio de legalidad** que busca preservar el derecho de defensa del investigado.

Por medio de numerosas sentencias la Corte constitucional se ha pronunciado sobre el debido proceso administrativo estableciendo:

(...)

*“Dentro del campo de las actuaciones administrativas “el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico”. Efectivamente, las actuaciones de la Administración son esencialmente regladas y están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con que ella cuenta no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial; de no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con una decisión no ajustada a derecho. (subrayado fuera del texto)*

*En cuanto al derecho de defensa “La efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su contra, pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que “ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público”. La protección del derecho aludido, en este primer ámbito referido, ha permitido a la Corte manifestar que la vía gubernativa hace viable la garantía de la protección del derecho de defensa (y contradicción) de los administrados ante la propia sede de la Administración”<sup>1</sup>. (Subrayado fuera del texto)*

<sup>1</sup> Sentencia T-1341/01, M.P. Alvaro Tafur Galvis





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 8 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

En aras de preservar el principio constitucional al debido proceso y el principio de legalidad, este Despacho al revisar el acervo probatorio constata la salvaguarda de estos principios durante toda la actuación administrativa, en atención a que se garantizó la correcta producción de los actos administrativos y se realizó la debida comunicación y notificación de estos.

Por otra parte, debemos resaltar, que la función de inspección, vigilancia y control se encuentra dispuesta en la Ley 66 de 1968, mediante la cual se estableció la función de inspección, vigilancia y control en materia de enajenación de inmuebles; así mismo, el Decreto Ley 2610 de 1979, que reformó la Ley 66 de 1968; y el Decreto Ley 078 de 1987, por el cual se descentralizan las anteriores funciones; así como el Decreto Ley 1421 de 1993, Régimen Especial del Distrito de Bogotá; los Decretos Distritales 121 y Decreto Distrital 572 de 2015, por los cuales se determina la estructura y las normas para el cumplimiento de las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat cumple las funciones frente a las personas naturales o jurídicas que ejercen ACTIVIDADES DE ENAJENACIÓN DE VIVIENDA URBANA dentro del Distrito Capital.

De acuerdo con la competencia otorgada a la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, debemos señalar que el enajenador MARTIN AVILA LUIS, no presentó los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2015, trasgrediendo lo señalado en el decreto ley 2610 de 1997, “Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968”, en su parágrafo 1 del artículo 3, que señala lo siguiente:

*“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/Ćte., por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional. (Negrillas fuera del texto)*

Ahora bien, con relación al término perentorio con el que cuenta el enajenador para aportar los estados financieros señalados, es pertinente remitirnos a lo preceptuado en el literal b. del artículo 8 “obligaciones del registrado”, de la Resolución 1513 de 2015, “*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*”, lo siguiente:



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 9 de 17

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*“Entregar anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, el balance general con los estados de resultados del año inmediatamente anterior junto con sus respectivas notas a los estados financieros, firmado por el representante legal o por el contador público que lo hubiere preparado y por el revisor fiscal, si lo hubiere”. (negrillas fuera del texto)*

Como se puede observar, el legislador fue preciso en cuanto a las obligaciones que son adquiridas al solicitar un registro de enajenación, para el caso concreto, el libelista en primer lugar expone que *“La Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda no envió ningún requerimiento que informará al señor MARTIN AVILA LUIS la obligación de presentar los balances”*, frente a esta aseveración esta Subsecretaria no comparte lo expuesto, en el entendido, que al obtener el registro de enajenador la persona natural o jurídica automáticamente se adhiere a la normatividad que lo regula, en esta línea considerativa la entrega de los estados financieros se genera como mecanismo de control para quienes ostentan la calidad de enajenador, *so pena* de incurrir en una sanción por el no acatamiento de los preceptos establecidos.

Es pertinente aclarar que la obligación de presentar los estados financieros se origina desde el momento en que se solicita el registro, por lo tanto se genera una carga en cabeza del enajenador que debe cumplir cada año, lo que quiere decir que el balance debe presentarse por vigencias anuales, por lo que el conteo de la sanción se hará igualmente por un año; así, en caso de persistir el incumplimiento este se producirá para la siguiente anualidad y con ello se iniciará un nuevo proceso sancionatorio frente a la anualidad subsiguiente que corresponda.

Respecto a este particular, este Despacho al verificar el Sistema de Información Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (SIDIVIC), encontró que el señor MARTIN AVILA LUIS obtuvo el registro de enajenador No. 2015187 con fecha de creación el 30 de septiembre de 2015, sin embargo, el radicado N. 4000201503810 del que hace referencia en el recurso, corresponde a la radicación de documentos para la enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Bajo este prospecto, es pertinente precisar la diferencia entre los efectos jurídicos que conlleva la radicación de documentos para ejercer la actividad de enajenación y las obligaciones que tienen las personas naturales y jurídicas que obtienen el registro de enajenadores; siendo la primera, su consecuencia jurídica, la facultad de poder vender o enajenar las unidades habitacionales de vivienda y la segunda, **la obligación legal de presentar los balances financieros anuales**; obligación incumplida por el sancionado.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 10 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

Por tanto, los argumentos del recurrente no serán tenidos en cuenta por el Despacho, dado que como ya se determinó, con el registro se adquiere la calidad de enajenador y por tanto las obligaciones derivadas de este, como lo es para el caso concreto la presentación anual de los estados financieros, y la radicación de documentos se realiza para enajenar proyectos de vivienda, situación que es posterior al registro. Razón por la cual, el enajenador debió presentar los balances correspondientes al año 2015 a más tardar el 02 de mayo de 2016 y la sanción a imponer se debe contabilizar desde el segundo desde el 03 de mayo de 2016 y hasta el 28 de abril de 2017.

Es pertinente aclarar que la obligación de presentar los estados financieros se constituye como una responsabilidad que nace desde el momento en que se efectúa el registro, en ese sentido, se solicitó el registro para la enajenación de bienes inmuebles destinados a vivienda o para adelantar planes de vivienda por el sistema de autogestión, participación comunitaria o autoconstrucción, registro en el cual se establece que... 3. *El registrado deberá remitir anualmente, a más tardar el primer día hábil del mes de mayo, los estados financieros cortados a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior, debidamente certificados. Su incumplimiento acarreará las sanciones de ley.*

Por lo anterior, no puede pretender el recurrente justificar el incumplimiento de un deber legal, como es la presentación de los estados financieros, basado en que la administración debía realizar un requerimiento previo, toda vez que el cumplimiento de esta obligación era de su exclusiva responsabilidad, por lo que no es dable que la desplace a esta Entidad. Asimismo los plazos para la presentación de los balances al momento de ostentar el registro de enajenador, se encuentran plasmados en el formulario entregado para el respectivo trámite, igualmente que las obligaciones adquiridas por el registrado se encuentran estipuladas por mandato legal expreso, dado que dicha información a la luz de la norma es muy clara, precisa y no admite interpretaciones

En la misma línea, resulta claro que el señor MARTIN AVILA LUIS tenía conocimiento de que el registro otorgado era el No. 20152187y las obligaciones que conlleva la obtención del mismo, motivo por el cual no se puede el recurrente esgrimir desconocimiento de un trámite efectuado por la persona encargada de ejercer la representación legal de una persona jurídica.

Por otra parte, se evidencia que mediante radicado No. 1-2017-29238 de 27 de abril de 2017 el señor MARTIN AVILA LUIS solicitó la cancelación del registro, el cual fue contestada el 8 de septiembre de 2017 con radicado No. 2-2017-73983, de igual forma el radicado No. 1-2018-29357 no corresponde a los hechos objeto de la presente investigación, motivo por el cual los argumentos del recurrente frente a estos enunciados no serán acogidos por el Despacho.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 11 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

En relación a la inactividad del enajenador que describe el recurrente en el Recurso de Ley, el Despacho le recuerda que, la Secretaría Distrital del Hábitat ejerce control a las actividades de enajenación, captación de dineros, con el objeto de prevenir y mantener el Derecho a la Vivienda Digna, asimismo, investiga a las personas jurídicas y naturales que cuentan con registro de enajenador y se dedican a la transferencia del dominio a título oneroso de viviendas o la celebración de promesas de venta, el recibo de anticipos de dinero o cualquier otro sistema que implique recepción de los mismos, con la finalidad de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la ley 66 de 1968, modificado por el decreto 2610 de 1979.

Por tal razón, es necesario que el interesado se ubique en la condición de enajenador y para ello debe cumplir los requisitos establecidos en la en el Decreto Reglamentario 2180 de 2006 y en caso de presentarse la situación fáctica de no ejercer la actividad de enajenador, escenario conocido por la Subdirección de Investigaciones, es deber legal del enajenador solicitar a la Subdirección de Prevención y Seguimiento la cancelación del permiso de enajenación, tal y como reza el Decreto 121 de 2008, en el artículo 21, del literal g:

*“Cancelar, de oficio o a petición de parte, el registro de las personas dedicadas a la actividad de enajenación de vivienda; así mismo, suspender, cancelar o revocar la matrícula de arrendador o intermediarios de esta actividad, en todos los casos anteriores cuando se establezca que las personas sometidas a inspección, vigilancia y control a las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda han incumplido sus obligaciones o infringido la normatividad aplicable”. (Negrilla y Subraya fuera de texto)*

En ese contexto, no existe fundamento jurídico que le permita al enajenador sancionado retraerse de la obligación de presentar los balances financieros anuales, toda vez que como ya se mencionó, este se traduciría en el incumplimiento de un deber legal.

Visto lo anterior, se insiste que al momento de efectuarse el registro se adquiere la obligación de presentar estados financieros con corte a 31 de diciembre del año anterior, sin importar si se está o no adelantando algún proyecto de vivienda, es decir la Ley no impone esta obligación a quienes ejerzan la actividad de enajenación, sino a toda persona natural o jurídica que cuente con registro activo.

Como consecuencia, la no presentación de los balances financieros conlleva el **incumplimiento** de un deber formal, lo cual a la luz de la legislación vigente, genera dos efectos jurídicos, por una parte, faculta a la Administración para iniciar investigación administrativa y por otra, genera la existencia de sanciones, es



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 12 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

decir, es una omisión sancionable; sin que en ninguno de los dos casos mencionados se extinga para el enajenador la obligación de presentar los balances financieros.

En concordancia con el monto de la multa impuesta, y su indexación, este Despacho se permite informar de manera diáfana, que cuando se indexan las sanciones, lo que se busca es actualizar una suma de dinero, pues la indexación es una figura que nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de tal manera que en aplicación de principios tales como el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos.

Así las cosas, por ser aplicable al caso concreto, el decreto ley 2610 de 1997, “Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968”, en su parágrafo 1 del artículo 3, facultó a la administración a imponer multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo en la presentación de los estados financieros. La multa antes descrita se indexa de conformidad con los principios constitucionales de justicia, equidad y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, lo cual se sintetiza en que:

*“...la aplicación de la indexación obedece a la existencia de un vacío normativo en las disposiciones sancionatorias de la Ley 66 de 1968 y sus decretos modificatorios<sup>2</sup>, vacío que debe ser llenado por el agente que aplica la norma de conformidad con los criterios auxiliares establecidos en el artículo 230 de la Constitución Nacional, dentro de los que se encuentran los criterios de justicia y equidad, con el fin de proteger de manera efectiva el derecho a la vivienda digna<sup>3</sup>, toda vez que la inaplicación de la indexación dejaría sin fuerza y efectividad las multas a través de las cuales el legislador busco conminar a las personas dedicadas a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda a cumplir con sus obligaciones y a persuadirlos de la comisión de conductas infractoras al régimen aplicable”. (Negrita y Subrayado nuestros).*

Y se explica además en que:

*“El proceso de actualización monetaria de la indexación no genera el pago de un mayor valor al establecido en la ley, sino que reproduce exactamente el mismo valor pasado pero en*

<sup>2</sup> Con respecto al tema de la existencia de omisión legislativa frente al tema de la indexación ver las sentencias C-862 de 2006, SU-120 de 2003, C-070 de 1996, T-663 de 2003, T-085 y T-815 de 2004 y T-098 de 2005, de la Corte Constitucional, entre otras, y del Consejo de Estado Sección 2ª Subsección A, la sentencia con radicado NO. 5116-05 y la sentencia del 6 de septiembre de 2001, expediente 13232.

<sup>3</sup> Respecto del deber de garantizar la efectividad de los derechos como principio orientador de la práctica judicial, administrativa y legislativa, ver sentencia de la Corte Constitucional T-006 del 12 de mayo de 1992. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 13 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*términos presentes, situación que ha sido reiterada en diferentes pronunciamientos, algunos de ellos referidos en el análisis realizado por el Consejo de Estado en su concepto 1564 de 2004<sup>4</sup>.*

De otra parte y como lo explica el doctor Luis Fernando Uribe Restrepo, en su libro "Las obligaciones pecuniarias frente a la inflación", "*La depreciación monetaria originada en la inflación ataca el normal comportamiento de las obligaciones que tiene por objeto una prestación de dar una suma de dinero*", en la medida en que "*la depreciación tiene como uno de sus efectos afectar esa función de medida de valores que corresponde desempeñar a la moneda*".

El derecho no puede ser ajeno a esta realidad económica; por ello en nuestro país se ha abierto paso jurisprudencialmente la tesis de la indexación o corrección monetaria, tanto en el derecho civil, como en el derecho público, al punto que la Corte Constitucional ha llegado a aceptar expresamente la viabilidad de indexar sanciones disciplinarias. La multa se indexa teniendo en cuenta los incrementos del índice de precios al consumidor certificados por el DANE, desde el 26 de octubre de 1979, momento en que se fijaron los valores de las multas por el Decreto Ley 2610 de 1979, hasta la fecha en que se impone la sanción sin que ello signifique el pago de un mayor valor al establecido en la ley, sino que se aplica el mismo valor, pero pasado a términos presentes, postura que además ha sido avalada y reiterada en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales, los cuales fueron recogidos en el concepto No. 1564 del 18 de mayo de 2004, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y acogidos por esta entidad mediante la Directiva No. 001 del 12 de enero de 2010 expedida por la Secretaría Distrital del Hábitat.

En sentencia del treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013), el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Exp. Núm. 2006-00986-01, al evaluar la legalidad de la Directiva 001 del 11 de octubre de 2004 expedida por el entonces Subdirector de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá D.C. (DAMA), se pronunció indicando que las actualizaciones dinerarias de las multas impuestas por este Despacho son totalmente ajustadas a Derecho, para una mayor ilustración se procede a transcribir unos apartes del mencionado fallo, en el que se expresó:

***“Sin embargo, la sala reitera, que este no es el caso en el que se procede a realizar la corrección monetaria de sumas impagadas. En este evento, lo que se está haciendo es simplemente traer a valor presente las sumas de dinero que, por el paso del tiempo, han perdido poder de adquisición o de***

<sup>4</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 042 del 9 de septiembre de 1999, expediente No. 5005. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 18 de marzo de 1993, expediente No. 4490. Consejo de Estado. Sección 4ª, Sentencia del 14 de agosto de 2003. Expediente No. 12324. Corte Constitucional, sentencia C-280 de 1996.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 14 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

**compra. Nada más que eso.** *Está lejos de constituirse en una sanción económica a favor de quien se reconozca.*

**... Lo único que hace la Directiva cuestionada es ajustar, actualizar, corregir a valor presente unos valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, lo que obedece a la aplicación de los principios de justicia y equidad.** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En el caso objeto de estudio surgió el incumplimiento de la obligación legal, lo cual, debe ser sancionado por la entidad, ya que, que este deber se entiende cumplido en el momento en que el enajenador radica ante la Entidad sus estados financieros anualmente, sin perjuicio del procedimiento sancionatorio sustentado en la normatividad descrita; por tal motivo, la radicación del balance financiero anual no se entiende subsanado cuando el mismo es presentado por fuera del término legal.

Por consiguiente, el conteo de los días de la multa se hará de manera anual, es por esto, que la sanción correspondiente al año 2015, inicia su conteo el segundo día hábil de mes de mayo del año 2016 es decir el 03 de mayo y terminara el último día hábil del mes de abril de 2016, por lo cual la sanción se indexara por un total de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO DIAS (245).

Respecto a la **proporcionalidad de la sanción** es definida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-125 de 2003, Magistrado Ponente Doctor Álvaro Tafur Galvis, explica las tendencias que existen en nuestro país al momento de imponer las sanciones de la siguiente manera:

*“En cuanto al principio de proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, éste exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública. Respecto de la sanción administrativa, la proporcionalidad implica también que ella no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la corte constitucional expone la necesidad de la sanción administrativa en cuanto a la insolvencia de las obligaciones por parte de los administrados, señalando lo siguiente:

*“...se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley-, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 15 de 17

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

*mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”<sup>5</sup>. (Subrayado fuera del texto)*

Concordante con la jurisprudencia, la sanción impuesta al señor MARTIN AVILA LUIS, se encuentra enmarcada de acuerdo a los criterios de justicia y de equidad y según los parámetros establecidos en el artículo 230 de la Constitución Política, la sanción se debe aplicar de acuerdo a la gravedad de la infracción normativa, de esta manera se establece su proporcionalidad, sin sobrepasar los límites de las normas, conforme a que este tipo de penalidades poseen un fin preventivo para las personas naturales y jurídicas que ejercen la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

De acuerdo a esto, la sanción impuesta dentro de la presente investigación, está enmarcada dentro del párrafo 1º del artículo 3º del Decreto 2610 de 1979, donde indica que el incumplimiento con la presentación de los estados financieros en las fechas establecidas se sancionara **“con multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte., por cada día de retardo a favor del Tesoro Nacional, y que se debe indexar al valor actual, en vista de los incrementos del índice de precios al consumidor certificados por el DANE.**

Por consiguiente, este Despacho le manifiesta que la sanción por incumplimiento en la presentación de los balances, no se gradúa atendiendo los criterios establecidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que para el caso concreto, se acoge lo establecido en el decreto ley 2610 de 1979, “Por el cual se reforma la Ley 66 de 1968”, en su párrafo 1 del artículo 3, el cual de forma taxativa facultó a la administración a imponer multas de mil pesos (\$1.000.00) M/Cte, por cada día de retardo en la presentación de los estados financieros, por tanto la administración lo que realiza es una tasación entre la cantidad de días de atraso multiplicado por los 1000 pesos que impone la ley, igualmente la multa se indexa de conformidad con los principios constitucionales de justicia, equidad y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Finalmente, consideró vulnerado el derecho al debido proceso, por cuanto no le fueron notificadas las actuaciones surtidas dentro de la investigación, a lo cual este Despacho le precisa que, los actos administrativos proferidos le fueron notificados a las direcciones que fueron aportadas con la solicitud de registro de enajenador, las mismas que reposan en el sistema de información de esta Entidad, esto es, calle 52 # 18-21 y a la cra 17 # 48-81 apto 201. Razón por la cual no son viables los argumentos traídos

<sup>5</sup> Sentencia C-922/01, M.P. Jaime Araujo Rentería





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 16 de 17

## RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019

*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

a colación en el recurso, dado que del expediente se determinó que el auto No. 3318 de 22 de noviembre de 2016 no hace parte del proceso, y que el señor MARTIN AVILA LUIS se notificó personalmente del auto No. 3731 de 30 de noviembre de 2017 *“por medio del cual se abre una investigación”* (Folio 9), lo cual indica que conoció de la investigación administrativa desde el inicio y tuvo la oportunidad de controvertir cada decisión emitida, quiere decir entonces, que se han respetado y surtido todas las etapas y formalidades aplicables para hacer cumplir el principio de publicidad; y los derechos y obligaciones dispuestos en la normatividad vigente.

En conclusión, esta Subsecretaría insiste que no existió una vulneración del derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que desde el inicio de la investigación administrativa las providencias le fueron notificadas en debida forma al señor MARTIN AVILA LUIS de la misma manera se procuró por el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa, en el entendido que todas sus peticiones fueron resueltas de fondo, en la oportunidad procesal respectiva, y salvaguardando la confianza legítima que le asiste como administrado, ya que todas los actos se profirieron con el lleno de los requisitos legales. Asimismo las razones de hecho y derecho del acto administrativo sancionatorio son el fruto de la apreciación razonable y la calificación jurídica de las pruebas aportadas y controvertidas en el trámite del proceso.

En consecuencia, este Despacho comparte la sanción impuesta por el *a quo* en el Acto Sancionatorio No. 2249 del 18 de diciembre de 2018, debido a que el conteo de los días de la multa inicia el segundo día hábil de mes de mayo del año 2016 es decir el 03 de mayo y terminara el 28 de abril de 2017, y de la revisión del expediente se encontró un retardo de DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO DIAS (245) para la vigencia 2015, que indexados genera una multa por valor TREINTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$34.215.700.00), bajo este entendido, no son aceptados los argumentos expuestos por el apoderado del enajenador sancionado.

En conclusión, teniendo en cuenta el estudio realizado del acervo probatorio obrante en el expediente, esta Subsecretaría comparte los argumentos y decisiones resueltas por primera instancia en la Resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018.

En mérito de lo expuesto, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda (E),

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la Resolución No. 2249 del 18 de diciembre de 2018 en contra del enajenador MARTIN AVILA LUIS, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Hoja 17 de 17

**RESOLUCIÓN No. 3268 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2019**  
*“Por la cual se resuelve un recurso de apelación”*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** NOTIFICAR el contenido de este acto administrativo al apoderado del enajenador MARTIN AVILA LUIS, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente resolución no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C. a los (20) días del mes diciembre de 2019.

  
**TULIA ANDREA SANTOS CUBILLOS**

Subsecretaria de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la  
Secretaría Distrital del Hábitat (E)

Elaboró: Diego Daniel García Pulido – Abogado Contratista SIVCV  
Revisó: Antonio José Sanabria Peña – Abogado Contratista SIVCV

