RESOLUCIÓN No. 1432 DEL 20 DE NOVIEMBRE 2024

"Por la cual se impone una multa por incumplimiento a una orden"

LA SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES Y CONTROL DE VIVIENDA DE LA SUBSECRETARIA DE INSPECCIÓN VIGILANCIA Y CONTROL DE VIVIENDA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT.

En ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 66 de 1968, los Decretos Leyes 2610 de 1979, 078 de 1987, los Decretos Distritales, 121 de 2008 y 572 de 2015, los Acuerdos 079 de 2003 y 735 de 2019, demás normas concordantes, y,

CONSIDERANDO:

Que la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, en virtud de su competencia y conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del articulo 1°del Decreto 572 de 2015, asumió el conocimiento de la queja por información escrita de la CAJA DE VIVIENDA POPULAR, relacionada con las presuntas irregularidades existentes en la urbanización GERMINAR I, ubicado en la calle 62 sur No 5 D- 39 Este de esta ciudad, en contra de la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION. identificada con NIT 830.063.029-4, actuación a la que le correspondió el radicado No.1201010747-10.

Que mediante Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013, *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden"*, se multó a la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION. identificada con NIT. 830.063.029-4, con la suma de CIENTO SETENTA Y CINCO MIL PESOS ($175.000.oo) M/CTE, que indexados corresponden a la suma de VEINTE MILLONES CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SIETE PESOS ($20.198.307) M/CTE.

Que, en los artículos segundo y tercero de la Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013, "*Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden*", se estableció:

> *"**ARTÍCULO SEGUNDO:** Requerir la sociedad CONSTRUCTORA ICODI SAS- EN LIQUIDACIÓN (antes CONSTRUCTORA ICODI LTDA.), con NIT. 8300630294, representada legalmente por el señor BENIGNO QUINTERO ZARATE (o quien haga sus veces), para que dentro de los tres meses (calendario) siguientes a la ejecutoria del presente acto, se acoja a la normatividad infringida, para lo cual deberá realizar los trabajos tendientes a solucionar en forma definitiva los hechos que persisten según lo establecido en la última visita, los cuales corresponden a:*
>
> *3. **"PUERTA SIN CERRADURA"** "puerta metálica de acceso a la cocina no cuenta con cerradura"*
>
> *4. **"MESON DE COCINA"** "Mesón en concreto con lavaplatos en Acero inoxidable y salpicadero enchapado"*
>
> *5. **"ENCHAPE DE BAÑO"."** los muros de la misma área de ducha"*
>
> ***6. "ELEMENTOS ESTRUCTURALES"***
>
> ***6.1"VIGAS, COLUMNAS Y MAMPOSTERIA"***

"no uniformidad en espesores de monteros y presencia de hormigueros en elementos estructurales y aunque dichos hechos corresponden a deficiencias constructivas.

En relación con lo indicado en los informes No. 11-965, suscrito por la ingeniera TATIANA PINZONBALLESTEROS, y valoración en informe No. 13-254 suscrito por los ingenieros IVAN GIL y PATRICIA CALLEJAS.

***ARTÍCULO TERCERO**: Ordenar a la sociedad CONSTRUCTORA ICODI SAS EN LIQUIDACIÓN (antes CONSTRUCTORA ICODI LTDA.), con NIT. 8300630294, representada legalmente por el señor BENIGNO QUINTERO ZARATE (o quien haga sus veces), que dentro de diez (10) días (hábiles) siguientes al cumplimiento del término dado en el artículo anterior, acredite ante este despacho la realización de las labores de corrección sobre los citados hechos".*

Contra la Resolución No 813 del 29 de abril de 2013, se interpusieron los recursos de reposición y de apelación los cuales fueron resueltos mediante resoluciones Nos.1650 de julio de 19 de 2013 y 124 de 12 de febrero de 2014 respectivamente; misma que quedó debidamente ejecutoriada el día ocho (08) de abril de 2014.

Que mediante radicado No. 2-2014-78974 del 27 de noviembre de 2014, esta Subdirección requirió a la sociedad enajenadora, con el fin de que aportara el acta de recibo a satisfacción, en el cual conste la realización de las obras realizadas, solucionando las deficiencias constructivas objeto de investigación.

Que mediante radicado No. 3-2015-15541 del 16 de marzo de 2015, esta Subdirección remite el expediente No. 1201010747-10 al área técnica, para que se realice visita de verificación de hechos, con el fin de continuar con las actuaciones administrativas necesarias para verificar el cumplimiento de las órdenes de hacer, emitidas mediante resolución No 813 del 29 de abril de 2013 *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden"*.

Que con radicado No. 2-2015-44192 y 2-2015-44202 del 13 de julio de 2015, recibidos el día 17 de julio de 2015 según las guías No. 7019586904 y 7019586896 de la empresa de mensajería MC (folio 427-428) se comunicó tanto al propietario del inmueble señor JOSE FLORENCIO CRUZ MONGUI, como a la sociedad enajenadora, CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - (ahora) EN LIQUIDACION, que el día 24 de julio de 2015 a las 10:00 am, por parte de la Ing. Patricia Callejas, funcionaria de esta Subdirección, se realizará visita de verificación de hechos con el fin de comprobar los hechos subsanados por el enajenador;

Visita que se realizó el día 24 de julio de 2015 con presencia del señor JOSE FLORENCIO CRUZ MONGUI propietario de la casa ubicada en la Calle 62 Sur No. 5D-39 Este Manzana D del proyecto de vivienda GERMINAR I, y sin asistencia por parte del representante legal de la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION o su delegado, como consta en el acta de visita (folio 427) y de la cual se derivó el informe de verificación de hechos No. 15-1108 del 5 de noviembre de 2015.

Luego de labores realizadas por esta subdirección para establecer el cumplimiento de la orden y toda vez que no se logró evidenciar que se dio cumplimiento total a la orden impuesta en la

resolución No. 813 del 29 de abril de 2013 *"Por la cual se impone una sanción y se imparte una orden"*,

Que este Despacho mediante la resolución No 673 del 24 de mayo de 2017 *"por la cual se impone una sanción por incumplimiento a una orden"*, a la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION. identificada con NIT. 830.063.029-4, Contra la citada resolución no se interpuso recurso alguno. Acto que se encuentra ejecutoriado desde el día **veintiséis (26) de julio de 2017.**

Que mediante radicados No. 2-2018-59542 y 2-2018-59543 de fecha 30 de noviembre del 2018, esta Subdirección requirió a la sociedad enajenadora como al quejoso, con el fin de que aportara el acta de recibo a satisfacción, en el cual conste la realización de las obras realizadas, solucionando las deficiencias constructivas objeto de investigación. De lo anterior no hubo pronunciamiento alguno por parte del sancionado que pudiera desvirtuar su incumplimiento frente a la orden ya ampliamente citada.

Que una vez surgió la situación de emergencia producto de la pandemia por Covid 19, y en razón a las medidas decretadas por el Gobierno Nacional mediante Decretos 417 del 17 de marzo, 491 del 28 de marzo, 637 del 6 de mayo de 2020 (Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 12 de julio de 2020 y 1076 del 28 de julio de 2020, con los que ordenó y prorrogó respectivamente la medida de aislamiento obligatorio) y al Estado de Emergencia Sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio Nacional mediante Resolución 385 del 12 de marzo del 2020 hasta el 30 de mayo del cursante anual, término que fue prorrogado en Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020, la Secretaría Distrital de Hábitat expidió los siguientes actos administrativos:

1. Resolución No. 080 del 16 de marzo de 2020 *"Por la cual se adopta como medida transitoria por motivos de salubridad pública la suspensión de términos para los procesos sancionatorios adelantados en la secretaría de hábitat"*,
2. Resolución No. 084 de 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se aclara el alcance de la suspensión de términos en los procedimientos a cargo de la secretaria Distrital del Hábitat contemplados en la Resoluciones 077 y 080 de 16 de marzo de 2020"*
3. Resolución No. 099 del 31 de marzo de 2020 "*Por la cual se prorroga la suspensión de los términos de las actuaciones y procesos administrativos, sancionatorios y disciplinarios de que tratan las Resoluciones 077, 080 y 081 de 2020*"
4. Resolución 231 del 27 de julio de 2020 *"por la cual se levanta la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, disciplinarias, sancionatorias que se adelantan en la Secretaría Distrital de Hábitat, ordenada por las Resoluciones 077, 080, 081 y 099 de 2020, y se dictan otras disposiciones"*, la cual dispuso en su artículo segundo levantar las suspensión de términos procedimentales de las actuaciones administrativas y sancionatorias sobre los asuntos de Inspección Vigilancia y Control, a partir de las 0:00 horas del 18 de agosto de 2020.

5. Resolución No. 251 del 16 de agosto de 2020 "*Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 231 del 27 de julio de 2020 "Por la cual se levanta la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, disciplinarias y sancionatorias que se adelantan en la Secretaría Distrital del Hábitat, ordenada por las Resoluciones 077, 080, 081 y 099 de 2020 y se dictan otras disposiciones*", en los siguientes términos:

> *"Artículo 1º. Modificar el Artículo 2 de la Resolución 231 del 27 de julio de 2020, de la siguiente manera:*
>
> *Artículo 2º. Levantar la suspensión de los términos procedimentales de las actuaciones administrativas y sancionatorias sobre los asuntos de Inspección, Vigilancia y Control, a partir de las 00:00 del 31 de agosto de 2020 o a partir del día siguiente a la fecha que culminen las medidas especiales de restricción de la circulación para la localidad de Chapinero."* (Subraya fuera de texto).

Finalmente, la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante Decreto 193 del 26 de agosto de 2020, *"Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía para garantizar el orden público en el Distrito Capital y mitigar el impacto social y económico causado por la pandemia de Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) en el periodo transitorio de nueva realidad"*, se establecen las normas de la Nueva Realidad en Bogotá y culminó las medidas especiales de restricción de la circulación en todas las localidades de Bogotá, entre las que están Chapinero , a partir del 27 de agosto del 2020.

Conforme a lo anteriormente expuesto, los términos de las investigaciones administrativas de inspección, vigilancia y control respecto de las actividades de construcción de inmuebles que son objeto de enajenación por parte de personas naturales o jurídicas, y de aquellas que realizan actividades de anuncio, enajenación, captación de dineros y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda, dentro del territorio del Distrito Capital, se suspendieron desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 27 de agosto de 2020 inclusive; por lo tanto, se levanta la suspensión de términos en los proceso administrativos sancionatorios que adelanta la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda a partir del día veintiocho (28) de agosto de 2020.

Que mediante comunicación radicada 2-2023-29122 de fecha 29 de marzo de 2023 se requirió al quejoso, para que informara si en el enajenador dio cumplimiento a lo ordenado en la Resolución No. No. 813 del 29 de abril de 2013.

Que, de igual forma oficio No. 2-2023-29123 de fecha 29 de marzo de 2023, se requirió a la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION, para que acreditara el cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. No. 813 del 29 de abril de 2013; el citado oficio fue enviado a la dirección registrada por el sancionado.

Que con radicado N° 2-2023-79259, y 2-2023-79258 de fecha del 16 de noviembre de 2023, se comunicó a las partes, que el día 24 de noviembre de 2023 a las 9:30 am, por parte del Arquitecto Jaime Ferro, funcionario de esta Subdirección, se realizará visita de verificación de hechos con el fin de comprobar los hechos subsanados por el enajenador; visita que contó con la presencia del señor JOSE FLORENCIO CRUZ MONGUI propietario de la casa ubicada en la Calle 62 Sur

No. 5D-39 Este Manzana D del proyecto de vivienda GERMINAR I, y sin asistencia por parte del representante legal de la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION o su delegado, como consta en el acta de visita y de la cual se derivó el informe de verificación de hechos No. 23-779 del 15 de diciembre de 2023.

Que, con radicados 2-2024-27842 y 2-2024-27841 con fechas 05 de junio de 2024, En garantía del debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, y en atención a lo estipulado en el Decreto Distrital 572 de 2015, se le corrió traslado al quejoso y al sancionado del informe de verificación de hechos No. 23-799 del 15 de diciembre 2023, elaborado por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Que, de acuerdo con lo anterior, esta Subdirección procede a determinar si resulta procedente la imposición de multas sucesivas en el caso presente, de conformidad a lo expuesto en el inciso segundo, numeral 9º del artículo 2º del Decreto Ley 078 de 1987, previo lo siguiente:

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Debe esta Subdirección partir que la función de inspección, vigilancia y control sobre la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de conformidad con las Leyes 66 de 1968, 388 de 1997, Decretos Ley 2610 de 1979, 078 de 1987 y demás normas concordantes, se ejerce sobre las personas naturales o jurídicas que desarrollen la actividad de enajenación de vivienda en el Distrito, con el propósito de resguardar el orden social y amparar la observancia de la ley.

Bajo este entendido, el artículo 14 del Decreto 572 de 2015 establece que los hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas o el desmejoramiento de especificaciones técnicas deberán sancionarse por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, o por la autoridad que haga sus veces; así las cosas, en el ejercicio de dichas funciones esta Entidad procedió a imponer sanción mediante la Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013 a la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION, consistente en multa y orden de hacer la cual debe ser cumplida dentro del plazo fijado contado a partir de la ejecutoria de este.

Ahora bien, el artículo 16 del Decreto 572 de 2015 señala que una vez ejecutoriada la actuación que imponga una orden a los enajenadores responsables del proyecto de vivienda y superado el término dispuesto para su cumplimiento, se adelantara el SEGUIMIENTO A LA ORDEN para corroborar el cumplimiento del acto administrativo que la impuso.

Visto lo anterior, el artículo 2, numeral 9 del Decreto Nacional 078 de 1987, en concordancia con el artículo 28 de la ley 66 de 1968, modificado por el artículo 11 del Decreto Ley 2610 de 1979, establece la imposición de multas sucesivas de diez mil pesos ($10.000.oo) a quinientos mil pesos ($500.000.oo) M/cte., a las personas o entidades que **incumplan las órdenes** o requerimientos que en uso de las facultades de inspección y vigilancia expida la autoridad de vivienda, para que se sujeten a las normas exigidas por las autoridades nacionales, departamentales, metropolitanas, municipales y distritales y/o para que se ajusten a las prescripciones de la Ley 66 de 1968.

En concordancia con lo expresado, procede este Despacho a realizar el análisis de las actuaciones adelantadas, así como de los elementos probatorios recaudados por esta Subdirección, sobre los hechos objeto de la orden hacer referentes a la Resolución No 813 del 29 de abril de 2013.

1. ANALISIS PROBATORIO

Dentro de la actuación administrativa y dentro de las pruebas que reposan en el expediente, se tiene que mmediante radicado 2-2024-27842 de fechas 05 de junio de 2024, se trasladó el Informe de verificación de hechos No. 23-799 de 15 de diciembre 2023, elaborado por la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría Distrital del Hábitat. El cual en la visita señalo lo siguiente:

"HALLAZGO

1-3. Puertas sin cerraduras

Se registra en la orden el requerimiento por la falta de la cerradura en la puerta de la cocina la cual no fue instalada por el enajenador, al momento de la vista el quejoso informo que el enajenador no adelantó ningún trabajo tendiente a dar solución a este hecho, además el quejoso reporto que adelanto el traslado de la cocina a otra habitación de la vivienda, al igual que se realizaron otras modificaciones en los espacios y en los acabados iniciales de la vivienda. ***Se considera como no atendida la orden****, sin embargo, por haber adelantados de modificación, reparación y mantenimiento de la vivienda,* ***esto limita la continuidad del hecho.***

2- 4. mesón de la cocina

La orden interpuesta se da por el incumplimiento en la construcción y en los acabados del mesón de la cocina, de acuerdo con lo registrado en la vista por parte del quejoso el enajenador no adelanto ningún trabajo que diera solución a los hechos sancionados, también se informó que la cocina fue reubicada y que sus elementos iniciales fueron demolidos y fueron reconstruidos en el espacio donde se ubican actualmente. Razón por la cual ***Se considera como no atendida la orden y limita la continuidad del hecho.***

3- 5. Enchape de baño

En la orden se registra que el área de la ducha no cuenta con enchapes al igual que el resto de los muros del baño, en la vista el quejoso informa en la visita que el enajenador no adelanto ningún trabajo que permitiera dar solución al hecho sancionado, razón por la cual ***se considera como no atendida la orden****,*

4- 6. Elemento estructurales

6.1 Vigas, columnas y mampostería

*En la orden se registran diferentes deficiencias en lo relacionado a la estructura en concreto y los muros en mampostería los cuales presentan pañetes des uniformes en sus espesores y el concreto de las vigas y columnas presentan hormigueos y abultamientos, al momento de la visita se evidencio que los hechos no fueron subsanados por el enajenador, el quejoso a adelantado diferentes modificaciones en la vivienda y se evidencia deterioro mayor en algunos elementos de la estructura como vigas y columnas, por lo cual **Se considera como no atendida la orden**, y por las modificaciones hechas en la vivienda **esto limita la continuidad del hecho"**,*

Por esta razón los hechos como *1-3. Puertas sin cerraduras, 2- 4. mesón de la cocina y 4- 6. Elemento estructurales, fueron modificaciones hechas en la vivienda por el propietario, **esto limita la continuidad del hecho,*** una de las regulaciones establecidas son **las modificaciones que los propietarios no pueden realizar al inmueble** a menos de que cuenten con una autorización de los órganos de control del conjunto o edificio residencial, dentro de una propiedad horizontal, principalmente **las que afecten los bienes comunes esenciales, que de acuerdo con la ley son aquellos indispensables para la existencia**, estabilidad, conservación y seguridad del edificio, estos incluyen: los cimientos, la estructura, las fachadas, los techos o terreno bajo suelo, entre otros, en consecuencia para este despacho resulta inocuo seguir con la investigación de los hechos anteriormente señalados, como se señala anteriormente.

Por consiguiente, una vez revisado el Sistema Integrado de Gestión de Correspondencia y Archivo – SIGA y la documental que reposa en el expediente el traslado con radicado No. 2-2024-27842 enviado a la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION. identificada con NIT 830.063.029-4, situación que deja claro para este despacho la falta de interés por la enajenadora al cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. No. 813 del 29 de abril de 2013.

Es así como revisado el Sistema Integrado de Gestión Documental – SIGA, módulo de correspondencia y el respectivo expediente no se evidencia documento alguno que demuestre pronunciamiento por parte de los intervinientes en el proceso respecto a los requerimientos efectuados; menos aún prueba del cumplimiento de la orden y lo previsto en el artículo tercero antes transcrito,

Este despacho observa, que la sociedad enajenadora CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION ha tenido el tiempo suficiente para realizar las actividades tendientes a subsanar los hechos objeto de la orden de hacer. De esta manera, se puede concluir que a la fecha no ha sido subsanada o en su defecto probado la obligación de hacer, impuesta en la Resolución No.

No. 813 del 29 de abril de 2013 a la sociedad enajenadora en mención, aun, cuando se ha notificado de todas y cada una de las actuaciones y su actuación ha sido siempre la de guardar silencio.

Por lo tanto, es importante señalar que no corresponde a esta subdirección evidenciar o probar la subsanación de los hechos objeto de la orden de hacer, sino por el contrario a la sancionada le corresponde allegar las pruebas que demuestren el cumplimiento de su obligación, tal y como establece el artículo 167, del Código General del proceso, les corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen:

> *"ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*
>
> *No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.*
>
> *Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.*
>
> *Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.".*
>
> *"(...) El derecho fundamental a la vivienda digna, si el Estado no lo garantiza apropiadamente, el afectado será protegido por vía de amparo, en hipótesis como las siguientes: i) Cuando estaba gozando del derecho y sobreviene una privación ilegítima, o producto de un hecho que el Estado tenía la obligación de precaver. ii) Cuando habiendo aprobado y ganado un concurso para la asignación de una vivienda de interés social, no le es entregada. iii) Cuando, no hallándose en alguna de las hipótesis anteriores, está en circunstancia de debilidad manifiesta, bajo la cual le es imposible gozar de un digno lugar de habitación, lo cual torna apremiante la intervención del juez de tutela con miras a la adopción de medidas que conduzcan a ponerlo en condiciones de igualdad material, para hacer efectivo su derecho*[1]*.*

Ahora bien, el reconocimiento de la *iusfundamentalidad* del derecho a la vivienda digna por la jurisprudencia constitucional colombiana no implica que, para la protección de cualquier faceta o prestación concreta de este derecho, siempre resulte procedente la acción de

[1] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-235-13.htm

tutela. En relación con el derecho a la vivienda digna[2], como ocurre con cualquier otro derecho social, económico y cultural, esta Sala considera que su amparo excepcional vía acción de tutela exige que el Juez examine las circunstancias concretas de la vulneración o amenaza del derecho y del sujeto titular del mismo y, a partir de este análisis, determine si esta acción resulta procedente en el caso concreto *(...)"*

Por otro lado, el Decreto 572 de 2015 establece que un profesional técnico debe realizar una visita de verificación de los hechos narrados en la queja, producto de esa visita se elabora un informe de verificación de hechos, el cual es producto de la experticia y conocimiento del profesional, no contempla la realización de pruebas destructivas, ensayos de laboratorio o similares y se basa en la observación de las características externas encontradas, acogiéndose a lo establecido en la norma antes señalada.

Teniendo en cuenta lo anterior, procede el Despacho exclusivamente a referirse en esta instancia, a lo entendido respecto de cumplimiento del orden de hacer. En varias sentencias como la Sentencia C-034/14 la Corte Constitucional señala:

> *"En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.*
>
> *Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para* ***el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis." (Negrilla y Subraya fuera de texto)***

Visto lo anterior, es importante señalar que no corresponde a este Subdirección evidenciar o probar, el cumplimiento de la orden de hacer, puesto que es obligación de la sociedad enajenadora informar a este Despacho de las actuaciones tendientes a solucionar de manera efectiva los hechos objeto de la sanción por las deficiencias constructivas, toda vez que la misma proviene de una orden impuesta, sin embargo como se demostró en el expediente a la fecha no obra prueba alguna que permita establecer que los hechos han sido superados de manera definitiva; situación que conlleva a la imposición de multas, en los términos citados en párrafos anteriores.

---

[2] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-497-17.htm

2. GRADUACION DE LA MULTA.

Frente al incumplimiento de las ordenes en asuntos como el que nos ocupa, como se indicó, una es la multa producto de la investigación y otra es resultado del incumplimiento de la orden administrativa emitida por la autoridad correspondiente; de manera que, dada su naturaleza, no necesariamente debe existir correlación o correspondencia entre una y otra, lo cual se traduce en que en la presente actuación administrativa, esto es, en la que se verifica el cumplimiento a la orden de hacer impuesta en la Resolución No. No. 813 del 29 de abril de 2013 se impondrá la que así corresponda.

Para el presente caso, teniendo en cuenta que la norma indica multas sucesivas ante el incumplimiento de la orden de hacer, al haberse verificado que el obligado no ejecuto ninguna labor tendiente al cumplimiento de la orden impuesta, este Despacho impondrá multa de conformidad al artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 y en consideración a lo dispuesto en el artículo 2, numeral 9 del Decreto Nacional 078 de 1987.

En lo que respecta a la proporcionalidad de la sanción, la Corte Constitucional en la Sentencia C-616 del 06 de agosto de 2002, Magistrado Ponente Doctor Manuel José Cepeda Espinosa explica las tendencias que existen en nuestro país al momento de imponer las sanciones, expuestas por esta corporación de la siguiente manera:

> *"... En cuanto a la proporcionalidad, también se aprecia una tendencia a exigir un respeto a este principio en la imposición de sanciones administrativas. Sin embargo, se constatan diferencias relativas a los criterios para su aplicación. En este sentido, pueden ser distinguidos cuatro grupos: Primero, se observan países que establecen como elementos de la proporcionalidad la gravedad de la infracción y los daños causados, junto con el elemento subjetivo y la reincidencia.' Segundo, algunos sistemas adoptan criterios relacionados con la finalidad de estas sanciones, v.gr. que "las sanciones administrativas, a diferencia de las sanciones penales, no son concebidas como instrumentos de defensa de los valores esenciales del sistema'. Tercero, están los países en los que se tiene en cuenta principalmente la gravedad de la infracción. Por último, se observan los casos en los cuales se deja al criterio de los jueces la consideración de los parámetros de proporcionalidad en cada caso".*

En el caso en concreto, se tomó en cuenta tal y como se expuso anteriormente, la gravedad de la infracción normativa, y de esta manera se estableció la proporcionalidad de esta, lo anterior sin dejar de lado que este tipo de decisiones tienen un fin ejemplarizante para las personas naturales y jurídicas que ejercen la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Visto de esta manera es más que claro, que lo que pretende la Subdirección es que las sancionadas no incurran en los mismos errores y que cuando corrijan los hechos generadores de conductas infractoras de las normas de enajenación, lo hagan de una forma adecuada, con el fin de solucionarlos de manera definitiva, y procurando que el propietario o quejoso satisfaga sus requerimientos de acuerdo con lo establecido en el Código de Construcción y demás normas concordantes.

Es por ello por lo que, esta Subdirección gradúa las multas que impone, cuando hay lugar a ello, atendiendo los criterios establecidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que se logren establecer en la actuación administrativa, que para el caso en concreto es:

A. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados:

En materia sancionatoria, no es necesario que se demuestre el daño efectivo o particular que se causó con la infracción para ejercer el poder punitivo de la Administración, por el contrario, es la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados la que juega un papel fundamental en este análisis, quiere decir lo anterior que el reproche recae sobre la mera conducta, que no es otra diferente el incumplimiento de la orden impartida en el acto administrativo Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013.

Una vez realizado el análisis respectivo de las actuaciones y pruebas obrantes en el proceso, se evidencia que se ha garantizado el debido proceso a la Sociedad enajenadora, sin que se haya evidenciado ninguna causal que impida continuar con las actuaciones.

Así las cosas, en el derecho administrativo el bien jurídico protegido es el "*cumplimiento de la legalidad*", la infracción a las ordenes impartidas mediante acto administrativo representa en sí misma la antijuridicidad de la conducta y, en consecuencia, el "*reproche recae sobre la mera conducta*", o, en otras palabras, sobre el incumplimiento del acto administrativo[3], elemento que se encuentra plenamente demostrado en la presente actuación administrativa.

Según la Corte Constitucional, *"es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe, sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas"*[4]

Así las cosas, a lo largo del presente acto administrativo se logró demostrar que la sociedad enajenadora aquí referida vulnero las obligaciones impuestas en la Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013, por lo cual es dable entonces que, frente al no cumplimiento de este acto administrativo, el cual constituye per se una orden a la luz de lo prescrito en el artículo 2, numeral 9 del Decreto Nacional 078 de 1987, en concordancia con el artículo 28 de la ley 66 de 1968, modificado por el artículo 11 del Decreto Ley 2610 de 1979, se habrá de proceder con la imposición de una multa.

En razón a lo dicho anteriormente, este Despacho valorará al momento de imponer la multa por incumplimiento a la orden, el Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados (que no

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-699 del 18 de noviembre de 2015.
[4] Corte Constitucional, sentencia C-818 del 9 de agosto de 2005.

es otro que el cumplimiento de una orden impartida mediate acto administrativo), con la que actuó la sociedad enajenadora al enfrentarse al cumplimiento de la orden de hacer, de conformidad con el artículo 50 del CPACA.

B. Grado de prudencia y diligencia con que se haya atendido los deberes o se haya aplicado las normas legales pertinentes.

En razón a lo dicho anteriormente, este Despacho valorará al momento de imponer la multa, el grado de prudencia y diligencia con la que actuó la sociedad para dar cumplimiento al acto administrativo que impuso una orden de hacer en el del proyecto de vivienda objeto de la presente actuación, de conformidad con el artículo 50 del CPACA.

Se hace preciso señalar que el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), trae inmerso una serie de criterios para graduar la sanción, de los cuales debe tenerse en cuenta que algunos operan como agravantes, como es el caso de la reincidencia en la comisión de la infracción, mientras que otros son atenuantes, como es el caso del grado de prudencia y diligencia

Visto lo anterior, esta instancia considera que el incumplimiento en que incurrió la sociedad conlleva a la vulneración concreta de obligaciones previamente conocidas y adquiridas al momento de cobrar firmeza el acto administrativo que impuso las correspondientes ordenes de hacer.

Bajo este entendido, se hace necesario resaltar, que en la presente actuación administrativa se evidencio que la sociedad investigada no logró demostrar un grado de prudencia y diligencia con el que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes; razón por la cual no se configuro esta causal la cual pudo conllevar la imposición de una multa menor.

3. INDEXACION DE LA MULTA A IMPONER.

El inciso segundo, numeral 9º del artículo 2º del Decreto Ley 078 de 1987, faculta a este Despacho para imponer multas sucesivas entre DIEZ MIL ($10.000) y QUINIENTOS MIL ($500.000) pesos moneda legal, a las personas naturales o jurídicas sujetas al control y vigilancia de esta Subsecretaría, cuando se verifique el incumplimiento, por cada seis (6) meses (calendario) de retardo al vencimiento de la orden impuesta en la resolución sanción, la cual deberá ser actualizada al valor presente.

La multa se actualizará, toda vez que la inaplicación de la indexación dejaría sin fuerza y efectividad las multas a través de las cuales el legislador buscó 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.

Conforme a lo expuesto, este Despacho la actualiza con fundamento en los criterios auxiliares establecidos en el artículo 230 de la Constitución Política, dentro de los cuales se encuentran los criterios de justicia y equidad, y en la protección y tutela del Estado de Derecho, es decir, las normas que regulan la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, que, en este caso, se traduce en proteger de manera efectiva el derecho constitucional

a la vivienda digna. No aplicar la actualización de las multas implica que, por ser tan irrisorias, el ente de control vería disminuida su facultad coercitiva para conminar a los administrados a cumplir con sus obligaciones y a persuadirlos de evitar la comisión de conductas que infringen la normatividad bajo su control.

Adicionalmente, en este caso concreto 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 este sentido, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 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 la actualización dineraria de las multas impuestas por este Despacho son totalmente ajustadas a Derecho, para una mayor ilustración se procede a transcribir unos apartes del fallo contenido en el expediente No. 2006-00986-01 del treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013), en el que se expresó:

> *"Estima la Sala que el procedimiento de actualización, indexación, indización o, simplemente, corrección monetaria, no implica el reconocimiento de un derecho adicional como un perjuicio o, si se quiere, la imposición de una sanción adicional.*
>
> *Para la Sala resulta absolutamente claro que las sanciones, cualquiera que ellas sean, deben siempre respetar el Principio de Legalidad de la Pena, esto es, deben ser autorizadas por el Legislador y ser impuestas, previo el trámite de un debido proceso en el que se le respete el derecho de defensa y oposición al sancionado.*
>
> *Sin embargo, la sala reitera, quo 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 compra. Nada más que eso****. Está lejos de constituirse en una sanción económica a favor de quien se reconozca.*
>
> *Revisada, estudiada y analizada la Directiva acusada (anverso y reverso del folio 121 el cuaderno principal), encuentra la Sala que, en efecto, ella se ajusta a los principios y reglas propios de la Actualización Monetaria, ya que en ella no se prevén multas adicionales ni sanciones diferentes a las previstas en el Decreto Ley 2610 de 1979.* ***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).*

Para la actualización de la sanción se da aplicación a la siguiente fórmula:

$$VP = (VH)\ \$500.000 \frac{(IPC\text{-}F)\ 144{,}02}{(IPC\text{-}I)\ 0{,}69} = \$\ 104.362.319$$

Siendo (VP) el valor presente de la sanción, y (VH) al valor de la multa establecida en el Decreto Ley 2610 de 1979. Los índices son los acumulados de los Índices de Precios al Consumidor, siendo entonces el IPCi (índice inicial) el correspondiente al mes de octubre de 1979 (fecha de entrada en vigencia el Decreto 2610 de 1979, que es igual a "1") y el IPCf (índice final) que corresponde al último acumulado, certificado mensualmente por el DANE, para aplicar en el momento en que se expide el acto administrativo sancionatorio, el cual se puede corroborar en su página web: http://www.dane.gov.co/.

Por lo tanto, de acuerdo con la formula enunciada anteriormente, el valor correspondiente a los DIEZ MIL PESOS ($10.000.oo) M/CTE, indexados a la fecha corresponden a DOS MILLONES OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS ($2.087.246.oo) M/CTE, Y LOS QUINIENTOS MIL PESOS ($500.000.OO) M/CTE, corresponden a CIENTO CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS DIECINUEVE PESOS ($104.362.319) M/CTE, lo anterior nos ilustra respecto de los límites de la multa, más no respecto de la multa a imponer.

De acuerdo con lo anterior y toda vez que no se logra evidenciar que se ha dado cumplimiento a las obligaciones de hacer impuestas a la sociedad **CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION**., se impone multa por valor de CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS ($43.750.oo) M/CTE., debiendo ser indexados según lo dicho y la formula anteriormente enunciada, así:

$$VP = (VH)\ \$43.750.oo \frac{(IPC\text{-}F)\ 144{,}02}{(IPC\text{-}I)\ 0{,}69} = \mathbf{\$}\ 9.131.703$$

Que, conforme a la liquidación antes citada, el valor de la multa a imponer a la sociedad PROMOTORA INMOBILIARIA PROMINSA S.A.S. identificada con NIT. 830.063.029-4, por incumplimiento de la orden ya mencionada será de NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL SETECIENTOS TRES PESOS ($9.131.703.oo) M/CTE sin perjuicio de que vuelvan a ser impuestas de continuar en incumplimiento.

En mérito de lo expuesto este Despacho,

RESUELVE

RESOLUCIÓN No. 1432 DEL 20 DE NOVIEMBRE 2024

"Por la cual se impone una multa por incumplimiento a una orden"

ARTICULO PRIMERO: Declárese por cumplido los hechos denominados: "***1-3. Puertas sin cerraduras, 3- 5. Enchape de baño, 4- 6. Elemento estructurales, 6.1 Vigas, columnas y mampostería*** impuesto en el artículo segundo de la Resolución No. 813 del 29 de abril de 2013, a la sociedad **CONSTRUCTORA ICODI S.A.S -EN LIQUIDACION.,** con **NIT. 830.063.029-4,** representada legalmente por el señor BENINGNO QUINTERO ZARATE (o quien haga sus veces) de conformidad con lo expuesto en el acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO Imponer a la sociedad **CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. - EN LIQUIDACION.,** con **NIT. 830.063.029-4,** representada legalmente por el señor BENINGNO QUINTERO ZARATE (o quien haga sus veces), multa de CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS ($43.750.oo) M/CTE, que indexados a la fecha corresponden a NUEVE MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL SETECIENTOS TRES PESOS ($9.131.703.oo) M/CTE de conformidad con lo señalado en la parte motiva del presente acto administrativo, sin perjuicio a que se impongan multas sucesivas hasta tanto se dé cumplimiento total a la orden emitida por esta Subdirección en la Resolución 813 del 29 de abril del 2013 "*por la cual se impone una sanción y se imparte una orden*" ", según lo dispuesto en el inciso segundo numeral 9 del artículo 2º del Decreto Ley 078 de 1987.

ARTÍCULO TERCERO: El pago de la multa impuesta deberá ser cancelada a partir de la ejecutoria de la presente resolución, trámite para lo cual se requiere solicitar "*Formato de Conceptos Varios*" al correo electrónico cobropersuasivo@habitatbogota.gov.co , documento con el que podrá realizar el pago en efectivo o cheque de Gerencia nombre de la Dirección Distrital de Tesorería, en cualquier sucursal del Banco de Occidente. Una vez efectuado el pago deberá radicar en nuestra área de correspondencia ubicada en la Carrera 13 52-25 Piso 1 o en el correo electrónico ventanilladecorrespondencia@habitatbogota.gov.co, una fotocopia del recibo de pago, acompañada de un oficio remisorio.

ARTÍCULO CUARTO: La presente Resolución presta mérito ejecutivo y causa intereses moratorios del 12% anual, desde su ejecutoria y hasta el momento en que se realice el pago, según lo establece el Decreto 289 de 2021 articulo 27 inc. 8. De no efectuarse el pago de la multa impuesta dentro del término señalado, éste se hará efectivo por jurisdicción coactiva a través de la Subdirección de Cobro no Tributario de la Secretaría Distrital de Hacienda, con las consecuencias jurídicas y financieras que de ello se derivan.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar el contenido de esta Resolución al representante legal (o quien haga sus veces) de la Sociedad enajenadora **CONSTRUCTORA ICODI S.A.S. – EN LIQUIDACIÓN con NIT. 830.063.029-4** y/o su apoderado

ARTÍCULO SEXTO: Notificar el contenido de esta resolución al **PROPIETARIO** (o quien haga sus veces) del inmueble ubicado en la calle 63 sur # 5 a-09 este **PROYECTO DE VIVIENDA GERMINAR I**.

ARTÍCULO SEPTIMO: Contra la presente Resolución procede el recurso de reposición ante este Despacho y el de apelación ante la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, los cuales se podrán interponer en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación según el caso, de conformidad con lo

dispuesto en los artículos 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO OCTAVO: La presente Resolución rige a partir de su expedición.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

JAZMÍN ROCÍO OROZCO RODRÍGUEZ
Subdirectora de Investigaciones y Control de Vivienda

Proyectó: Andrés Aníbal Aragonés Arroyave – Abogado Contratista SICV
Revisó: Mauricio Hernández Beltrán – Abogado Contratista SICV