



Radicado: 11001-03-15-000-2020-04136-00
Demandante: Secretaría Distrital del Hábitat

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2020-04136-00
Demandante: SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN PRIMERA – SUBSECCIÓN B
Temas: Tutela contra providencia judicial

AUTO ADMISORIO

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de amparo

1. Con escrito enviado por correo electrónico el 21 de septiembre de 2020¹ al buzón web de la Secretaría General del Consejo de Estado², la Secretaría Distrital del Hábitat, actuando a través de la Subsecretaría Jurídica de la entidad, ejerció acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, con el fin de que le sean amparados sus *derechos fundamentales al debido proceso, y a la igualdad, así como a que se garanticen los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada*.

2. La accionante consideró vulneradas las referidas garantías constitucionales, con ocasión de la sentencia proferida por el señalado Tribunal el 28 de mayo de 2020, mediante la cual se revocó el fallo dictado por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. el 25 de septiembre de 2018, que había negado lo solicitado, para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda que presentó la Constructora ICODI S.A.S. en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Secretaría Distrital del Hábitat.

3. Con base en lo anterior, la parte actora solicitó el amparo de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, pidió:

¹ Folio 1 del expediente digital de tutela.

² La acción de tutela fue enviada al buzón web secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co.





“2. Dejar sin efectos la sentencia del 28 de mayo de 2020, proferida por {la} Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se revocó la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2018, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, la cual había negado las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del proceso judicial 2014-00228 iniciado por la Constructora Icodi S.A.S., contra la Secretaría Distrital del Hábitat.

3. En consecuencia, se ordene proferir una sentencia que cumpla con los lineamientos fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en relación con la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración.”³

II. CONSIDERACIONES

2.1. Cuestión previa

4. Con ocasión de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y el contagio a gran escala de la pandemia del Covid - 19, el Consejo Superior de la Judicatura, profirió varios Acuerdos mediante los cuales se ordenó la suspensión de los términos judiciales y se decretaron medidas transitorias para preservar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, exceptuando el trámite, decisión y notificación de la acción de tutela y los *habeas corpus*.

5. Con posterioridad, mediante Acuerdo PCSJA20-11567 proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, se dispuso levantar la suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país, a partir del 1º de julio de 2020, según lo dispuesto en su artículo 1º.

2.2. Admisión de la demanda

6. Por reunir los requisitos exigidos por el artículo 14 del Decreto Ley 2591 de 1991 y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 del 2017, se dispone:

PRIMERO: ADMITIR la demanda presentada por la Secretaría Distrital del Hábitat, en ejercicio de la acción de tutela.

SEGUNDO: NOTIFICAR de la existencia de la presente acción a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, como autoridades judiciales accionadas, para que dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, se refieran a sus fundamentos y puedan

³ Folio 2 del expediente digital de tutela



allegar las pruebas y rendir los informes que consideren pertinentes.

TERCERO: VINCULAR en calidad de terceros con interés, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., a la Constructora ICODI S.A.S, a la Caja de Vivienda Popular, a la urbanización Germinar I de la localidad de Usme y a la señora Concepción Pulido Velásquez.

Lo anterior, para que, si lo consideran pertinente, en el término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de su recibo, puedan intervenir en la actuación, por cuanto existe la posibilidad de resultar afectados con la decisión que se adopte.

CUARTO: OFICIAR a las secretarías generales del Consejo de Estado y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, para que publiquen en sus respectivas páginas *web* copia digital de la demanda de tutela, los anexos que la acompañan y de esta providencia, con el fin de que los terceros con interés conozcan de los referidos documentos y puedan intervenir en el trámite constitucional de la referencia.

QUINTO: OFICIAR al Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B y al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., para que alleguen copia digital, íntegra, del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, con radicado No. 11001-33-34-006-2014-00228-01, dentro del término de tres (3) días, contados a partir de la fecha de notificación del presente auto.

SEXTO: ADVERTIR a las autoridades oficiadas que, de no cumplirse con los requerimientos hechos, se utilizarán por este despacho las potestades correccionales que le confiere el artículo 44 de la Ley 1564 de 2012.

SÉPTIMO: TENER como pruebas, con el valor legal que le corresponda, los documentos relacionados y traídos con la demanda.

OCTAVO: NOTIFICAR a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del trámite constitucional de la referencia, en los términos y para los fines previstos en el artículo 610 del Código General del Proceso.

NOVENO: ENVIAR copia digital, íntegra, de la demanda de tutela, los anexos que la acompañan y de esta providencia, a las autoridades judiciales accionas y a los terceros con interés, con el fin de que puedan ejercer su derecho de defensa.

DÉCIMO: RECONOCER personería para actuar, a la abogada Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín, en calidad de apoderada judicial de la Secretaría Distrital del Hábitat, de conformidad con la escritura pública 0211 de 2020 expedida por la



Radicado: 11001-03-15-000-2020-04136-00
Demandante: Secretaría Distrital del Hábitat

Notaría Catorce del Círculo de Notarios de Bogotá, la Resolución de Nombramiento 037 de 2020 y el acta de posesión del 29 de enero de 2020, allegadas con la demanda de tutela.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

Bogotá D.C

Señores:

CONSEJO DE ESTADO – REPARTO

E. S. D.

Referencia: Acción de tutela contra la providencia judicial proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones **787** del 29 de abril de 2013, **1645** del 19 de julio de 2013 y **143** del 12 de febrero de 2014, expedidas por la Secretaría Distrital de Hábitat, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 11001-33-34-006-2014-00228-01.

SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN, identificada con cédula de ciudadanía n.º 52.009.661 en mi calidad Subsecretaría Jurídica de Secretaria Distrital del Hábitat, Código 045, Grado 08, nombrada mediante Resolución 037 del 27 de enero de 2020 “*Por la cual se efectúa un nombramiento*” y acta de posesión n.º 029 del 29 de enero de 2020 y, conforme al poder conferido mediante escritura pública 211 del 3 de febrero de 2020, lo cual acredito con los documentos pertinentes; en virtud de lo previsto en los Decretos Distritales 212 de 2018¹ y 121 de 2008²; me permito presentar la presente acción de tutela en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, teniendo en cuenta que, mediante sentencia proferida el 28 de mayo de 2020 y notificada el 29 de mayo de 2020, se declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones **787** del 29 de abril de 2013, **1645** del 19 de julio de 2013 y **143** del 12 de febrero de 2014 expedidos por la Secretaría Distrital del Hábitat, dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho: 11001-33-34-006-2014-00228-01.

Lo anterior, por cuanto con esta decisión se vulneró el derecho fundamental de mi representada al debido proceso, al desconocer el precedente judicial fijado por el Consejo de Estado en su jurisprudencia en materia de caducidad de la potestad sancionatoria, así como el derecho a la igualdad y a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada.

I. ANTECEDENTES

Presupuestos fácticos

1.- La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat inició investigación administrativa contra la sociedad CONSTRUCTORA ICODI S.A.S., en atención a la queja presentada con radicado n.º 1-2010-10747 del 2 de junio de 2010, con ocasión al informe rendido por la Caja de Vivienda Popular, por las deficiencias constructivas presentadas en las zonas comunes del proyecto de vivienda Urbanización Germinar I y en la unidad habitacional presentada en el inmueble ubicado en la calle 63 Sur n.º 5D – 09 Este Manzana D Casa 3 de propiedad de la señora Concepción Pulido Velázquez del mismo proyecto.

¹ Por medio del cual se establecen disposiciones para el ejercicio de la representación judicial y extrajudicial de las Entidades del Nivel Central de Bogotá, D.C., se efectúan unas delegaciones y se dictan otras disposiciones.

² Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat.

Una vez la Secretaría Distrital del Hábitat fue informada por parte de la Caja de la Vivienda Popular le corrió traslado de estos a la constructora Icodi S.A.S. quien guardó silencio. Mediante visitas realizadas los días 6, 16 y 17 de diciembre de 2010, se constató el manejo inadecuado de las aguas superficiales y subsuperficiales del Conjunto Germinar I, por lo que esto podía afectar el suelo de fundación de las viviendas y general problemas estructurales. Posteriormente, mediante Auto 2162 de 10 de octubre de 2012, se abrió la investigación administrativa contra la constructora Icodi S.A.S.

2.- La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, mediante la Resolución 787 del 29 de abril de 2013, impuso una sanción e impartió una orden a la Constructora Icodi S.A.S., al encontrar verificadas las deficiencias constructivas investigadas, previo un proceso administrativo en el que se garantizaron los principios del debido proceso y de legalidad.

3.- Contra el anterior acto administrativo, la Constructora Icodi S.A.S. interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos por la entidad, mediante las resoluciones 1645 del 19 de julio de 2013 y 143 del 12 de febrero de 2014, respectivamente, en las que se confirmó la decisión impugnada.

4.- Una vez ejecutoriada la Resolución 787 del 29 de abril de 2013, la sociedad Constructora Icodi S.A.S., actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de solicitar la nulidad de las resoluciones que impusieron la sanción por parte de la Administración.

5.- La sociedad constructora Icodi S.A.S. fundamentó sus pretensiones en las siguientes razones: (i) inobservancia del debido proceso - se “*restringió*” el término para interponer los recursos; (ii) exclusión de la recepción de prueba testimonial; (iii) omisión de la etapa de alegatos de conclusión; (iv) violación al principio *non bis in idem*; (v) desproporción entre la presunta infracción y las obras correctivas; (vi) inobservancia del mandato previsto en el artículo 14 del C.C.A.; (vii) incumplimiento con las disposiciones del artículo 3° del Decreto 419 de 2008; (viii) no se dio aplicación al inciso 6° del artículo 3° del C.C.A.; (ix) inobservancia del principio de doble instancia. La constructora Icodi S.A.S. actuó amparado en la expedición de una licencia de construcción, por lo que, no es posible afirmar que hubiese actuado con culpa o dolo, por lo tanto la conducta no puede ser así catalogada; (x) falta de competencia – la expedición de la potestad sancionatoria trasgrede la regla de competencia territorial.

6.- El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá. En el escrito de contestación se expuso claramente que la contabilización del término de caducidad establecido en el Decreto 01 de 1984 para dicha actuación administrativa, corresponde al criterio establecido en la sentencia de unificación de jurisprudencia proferida el 29 de septiembre de 2009, por la Sala Plena del Consejo de Estado, teniendo en cuenta que el 2 de junio de 2010, la Caja de la Vivienda Popular informó a la Secretaría Distrital del Hábitat sobre los hechos que afectaban a la urbanización Germinar I de la Localidad de Usme.

7.- En el caso discutido en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el mismo se originó por la información presentada el 2 de junio de 2010, por la Caja de la Vivienda Popular, por las deficiencias constructivas que afectaban a la urbanización Germinar I de la Localidad de Usme y la decisión de fondo fue expedida, mediante la Resolución 787 de 29 de abril de 2013, la cual fue notificada el 14 de mayo de 2013; por lo que, resultaba imposible que operara el fenómeno jurídico de la caducidad para imponer la sanción a la Constructora Icodi S.A.S., dado que no habían transcurrido los 3 años establecidos en la ley para ello. Así, la investigación administrativa se “*resolvió y notificó*” dentro de los 3 años siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento del hecho dañoso.

Sobre las providencias judiciales proferidas por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá y la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

8.- El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia en primera instancia el 25 de septiembre de 2018 y resolvió negar las pretensiones de la demanda, la cual concluyó que en la actuación administrativa no se vulneró el debido proceso y que, teniendo en cuenta que la misma se inició, conforme al informe del 2 de junio de 2010, la misma se debía adelantar por la normativa señalada en el Decreto 01 de 1984; que no se vulneró el derecho a la defensa y se practicaron las pruebas suficientes para la decisión que culminó con la sanción; y que de ninguna manera podía interpretarse que se sancionó dos veces por el mismo hecho, toda vez que la sanción se impone por la infracción a la normativa vigente y la obligación de hacer fue para la corrección de los defectos constructivos.

9.- El apoderado judicial de esta entidad interpuso recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia; razón por la cual, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia en segunda instancia, el 28 de mayo de 2020, mediante la cual revocó la decisión del *a quo*.

9.1. Para arribar a la anterior conclusión, el Tribunal consideró respecto de la caducidad sancionatoria de la administración que, teniendo en cuenta que la actuación administrativa inició con el informe presentado el 2 de junio de 2010, aun se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984, por lo que conforme al régimen de transición establecido en el artículo 308, de la mencionada norma, para el presente caso es aplicable el mismo.

9.2. El Tribunal indicó que la Secretaría Distrital del Hábitat resolvió la actuación, mediante Resolución 787 de 29 de abril de 2013, notificada el 14 de mayo de 2013, y decidió los recursos, mediante las Resoluciones 1645 de 19 de julio de 2013 y 143 de 12 de febrero de 2014, notificada por edicto fijado el 3 de abril de 2014 y desfijado el 16 de abril de 2014, por lo que la Resolución 787 quedó ejecutoriada el 21 de abril de 2014.

9.3. El Tribunal consideró que la tesis que acogía para resolver el argumento de la caducidad de la facultad sancionatoria era el que señalaba que dentro del término de tres años debía resolverse la actuación administrativa, resolverse y notificarse los recursos interpuestos. Asimismo, citó que la sentencia de unificación proferida el 29 de septiembre de 2009, trataba únicamente los casos de asuntos disciplinarios y citó una serie de decisiones que afirma se decidieron por vía de tutela en el año 2016 y 2017. Finalmente, cita una decisión de 2019, proferida en primera instancia.

9.4. El Tribunal consideró:

*“De acuerdo con lo anterior, se pudo establecer que, los hechos que llevaron a la imposición de la sanción fueron conocidos por la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat el día 2 de junio de 2010, fecha en la cual se radicó la queja por parte de la Caja de Vivienda Popular ante dicha entidad; por lo tanto, a partir de esa fecha empieza a contabilizarse el plazo de los 3 años con los que contaría ésta para **iniciar, investigar, tramitar y sancionar o absolver y/o decidir de fondo** la correspondiente actuación administrativa por esas anomalías y notificar el acto sancionatorio, los cuales vencían el 2 de junio de 2013.*

Ahora bien, la Subsecretaría [...] expidió la Resolución 143 el 12 de febrero de 2014, mediante la cual resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 787 de 29 de abril de 2013 [...] lo que quiere decir que fue expedida cuando la facultad sancionatoria de ese organismo ya se encontraba caducada. Pero además la Resolución 787 del 29 de abril de 2013, [...] esto es, cuando igualmente, la facultad sancionatoria de la parte demandada se encontraba caducada [...].”

10.- La decisión anterior desconoce el precedente judicial sentado por la Sala Plena del Consejo de Estado, en providencia de 29 de septiembre de 2009³, el cual concluyó que en el régimen disciplinario la sanción se impone de manera oportuna si en el término asignado para ejercer esa potestad se expide y notifica el acto que concluye la actuación administrativa, que es la decisión primigenia y no la que resuelve los recursos en la vía gubernativa. Teniendo en cuenta que, dicha providencia se profirió en el marco de un proceso disciplinario, posteriormente la Sección Primera del Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual el término de caducidad de tres años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el auto sancionatorio primigenio y notificarlo (providencia proferidas el 9 de junio de 2011⁴; 23 de febrero de 2012⁵; 14 de febrero de 2013⁶; 28 de agosto de 2014⁷; 29 de abril de 2015⁸; 15 de septiembre de 2016⁹).

Asimismo, se debe tener en cuenta que este año, 2020, el Consejo de Estado ha tenido diferentes pronunciamientos por vía de tutela, con idénticos presupuestos fácticos y ha amparado los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, mediante los cuales ha considerado que dicha sentencia de unificación si bien trataba de asuntos disciplinarios, a la fecha se considera que el cual el término de caducidad de tres años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el auto sancionatorio

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia de 29 de septiembre de 2009, radicación 11001031500020030044201, MP. Susana Buitrago de Valencia.

⁴ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 9 de junio de 2011, radicación 25000232400020040098601, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁵ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 23 de febrero de 2012, radicación 25000232400020040034401, MP. María Elizabeth García González.

⁶ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 14 de febrero de 2013, radicación 25000232400020039100301, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁷ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 28 de agosto de 2014, radicación 25000232400020080036901, MP. Guillermo Vargas Ayala.

⁸ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 29 de abril de 2015, radicación 25000232400020050134601, MP. María Elizabeth García González.

⁹ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación 25000234100020120026701, MP. María Elizabeth García González.

primigenio y notificarlo. Para el caso, la misma Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de tutela proferida el **30 de abril de 2020**, con radicado 11001031500020200092700¹⁰, con idénticos presupuestos fácticos amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, al considerar que el Tribunal había *“desconocido el precedente judicial, respecto de la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria, establecido en las sentencias de 29 de septiembre de 2009 y T-211 de 1o. de junio de 2018, proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, respectivamente”*. Decisión que fue confirmada el 30 de julio de 2020.

Igualmente, en sentencias de tutela con radicados:

- 11001 03 15 000 2020-00682 con sentencia de primera y segunda instancia de 21 de mayo de 2020 y 27 de agosto de 2020.
- 11001 03 15 000 2020-00815 con sentencia de primera instancia y segunda instancia de 4 de junio de 2020 y 31 de julio de 2020.
- 11001 03 15 000 2020-00882 con sentencia de segunda instancia de 20 de agosto de 2020.
- 11001 03 15 000 2020-01863 con sentencia de segunda instancia de 13 de agosto de 2020.

10.1. En este sentido, se evidencia claramente el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial en el cual incurrió la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al no aplicar la postura fijada por la Sección Primera del Consejo de Estado; por lo tanto, se comprobó la afectación de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de mi poderdante.

10.2. Asimismo, se observa que, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al proferir el fallo de segunda instancia de 28 de mayo de 2020 y revocar la decisión del *a quo*, mediante la cual declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones **787** del 29 de abril de 2013, **1645** del 19 de julio de 2013 y **143** del 12 de febrero de 2014, desconoció la sentencia **T-211/2018** proferida por la Corte Constitucional, dentro del expediente T-6.568.722, del 1 de junio de 2018, MP Gloria Stella Ortiz Delgado, en la cual se **CONCEDIÓ** el amparo de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital del Hábitat. En consecuencia, ordenó dejar sin efectos la sentencia proferida por la misma Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por hechos equiparables a los examinados en la decisión contra la que se formula la acción de tutela.

Así las cosas, el desconocimiento del precedente jurisprudencial constituye una afectación del derecho fundamental al debido proceso, que vulnera el derecho a la igualdad de la entidad que represento; y, asimismo, los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, lo que conlleva a la necesaria intervención del juez de tutela con miras a restablecer los derechos vulnerados.

¹⁰ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 30 de abril de 2020, radicación 11001031500020200092700, MP. Nubia Margoth Peña Garzón.

II. DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

La Corte Constitucional ha señalado que procede la acción de tutela contra providencias judiciales, en los casos que se acrediten los requisitos fijados para ello. Dicha postura ha sido el resultado de un desarrollo jurisprudencial que ha permitido identificar los eventos en los cuales resulta necesaria la intervención del juez constitucional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos que participaron en un proceso judicial.

Según lo señalado por la Corte, la tutela contra providencias encuentra un claro fundamento *"en la implementación por parte del Constituyente del 91, de un nuevo modelo de justicia constitucional basado, concretamente, (i) en el carácter normativo y supremo de la Carta Política, que vincula a todos los poderes públicos -C.P. art. 4°-; (ii) en el reconocimiento de la efectividad y primacía de los derechos fundamentales -C.P. arts. 2° y 85-; (iii) en la existencia de la Corte Constitucional, a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, y dentro de tal función, la de interpretar el alcance de las normas superiores y proteger los derechos fundamentales -C.P. art. 241-; (iv) y en la posibilidad reconocida a toda persona para promover acción de tutela contra cualquier autoridad pública, en defensa de sus derechos fundamentales -C.P. art. 86"*¹¹.

Así las cosas, producto de una labor de sistematización sobre la materia, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte Constitucional hizo una distinción entre requisitos generales y causales específicas de procedibilidad. En cuanto a los primeros, también denominados requisitos formales, señaló que son aquellos presupuestos cuyo cumplimiento habilitan al juez de tutela para que pueda entrar a evaluar, en el caso concreto, si se ha presentado alguna causa específica de procedibilidad del amparo constitucional contra una decisión judicial. Dicho de otro modo, son condiciones sin las cuales no sería posible abordar el estudio de la sentencia objeto de reproche. Ellas son:

"(i) Que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que ésta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible; (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela ."

Adicionalmente, frente a los segundos la Corte Constitucional precisó:

"Debe constatar asimismo la concurrencia de alguna de las causales específicas de procedibilidad, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: defecto orgánico sustantivo, procedimental⁶ o fáctico⁷; error inducido; decisión sin motivación⁹; desconocimiento del precedente constitucional; y violación directa a la constitución".

¹¹ Sentencia T-419 de 2011

III. DE LA ACREDITACIÓN DE LAS CAUSALES GENERALES DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL CASO CONCRETO

En el presente caso, se acredita el cumplimiento de las causales generales de procedencia, tal y como se evidenciará a continuación.

1. En primer lugar, ***el asunto sometido al estudio del juez de tutela tiene relevancia constitucional***: El problema jurídico que plantea este caso tiene una relación directa con una grave vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital del Hábitat, en tanto la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció el precedente jurisprudencial de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia identificada con el radicado 11001-03-15-000-2003-00442-01(S) del 29 de septiembre 2009, en materia de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración, con lo cual generó un trato diferenciado frente a otros casos resueltos con similares antecedentes fácticos, sin que existiera justificación alguna para ello, aunado al desconocimiento por parte del Tribunal de la sentencia T-211 de 2018, en la cual se CONCEDIÓ el amparo de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital del Hábitat, y en consecuencia ordenó dejar sin efectos la sentencia proferida por la misma Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por hechos equiparables.

2. En segundo lugar, ***se cumple con el requisito de subsidiariedad***, pues se agotaron los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios al alcance de la Secretaría Distrital del Hábitat antes de acudir al juez de tutela.

De conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 6° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela sólo procederá (i) cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, debiendo valorarse la existencia de dichos medios en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante, y (ii) cuando, no obstante la existencia de un medio idóneo de defensa judicial, aquélla se formule como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En este caso la Secretaría Distrital del Hábitat agotó todos los medios judiciales a su alcance, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales; por lo tanto, no cuenta en la actualidad con recurso alguno, diferente a la acción de tutela, para ventilar la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

3. En tercer lugar, ***se cumple con el requisito de inmediatez*** de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Según la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Carta Política, no está sujeta a un término de caducidad, y en consecuencia puede ejercerse en cualquier tiempo. En ese sentido, la Corte Constitucional ha dispuesto que, si bien no existe un término legal objetivo para la interposición de la acción de tutela, es de la naturaleza del amparo la necesidad de buscar la protección inmediata de los derechos por parte del afectado, de manera que esta debe interponerse en un plazo razonable, a partir de la alegada violación a un derecho fundamental.

En el presente asunto, la decisión cuestionada con la presentación de la presente acción constitucional data del 28 de mayo de 2020 y fue notificada electrónicamente a la entidad, el 29 de mayo de 2020, siendo esta última, la fecha a partir de la cual se debe evaluar el criterio de inmediatez. En esos términos, se tiene que esta acción se presenta dentro de un término prudencial contado a partir de la última actuación, el cual no supera los seis meses desde aquella.

4. En cuarto lugar, ***la irregularidad alegada tiene incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales***. Precisamente, la irregularidad alegada, que en este caso viene dada por el desconocimiento del precedente, incidió de manera directa en la solución del caso concreto por parte de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al punto que la observancia de lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado habría desencadenado en una providencia absolutamente diferente a la sentencia proferida el pasado 24 de octubre de 2019.

5. En quinto lugar, en este escrito de tutela ***se identifican, de forma razonable, los hechos que generan la violación***, pues a continuación se indicará con claridad el defecto en que incurrió la providencia dictada por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al desconocer la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado en materia de caducidad de la potestad sancionatoria del Estado.

6. Para finalizar, ***el fallo impugnado no es de tutela***: La decisión objeto de análisis en este caso no es una sentencia de tutela. Se trata de decisiones judiciales proferidas dentro de un proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Así las cosas, en el presente caso se encuentran satisfechos con suficiencia todos y cada uno de los requisitos formales de procedibilidad.

IV. DE LA ACREDITACIÓN DE LAS CAUSAL ESPECÍFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA EN EL CASO CONCRETO

Del defecto por desconocimiento del precedente judicial como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

La Corte Constitucional ha señalado en sus providencias que el desconocimiento del precedente judicial emitido por la jurisdicción ordinaria constituye un defecto sustantivo, ya que cuando se desconoce un precedente de la Corte Constitucional, se configura el defecto autónomo por desconocimiento del precedente.

En el caso que se pone a consideración del juez de tutela, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconoció no solo la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del expediente número 110010315000200344201; sino también las siguientes providencias proferidas posteriormente por la Sección Primera del Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa que fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el

cual el término de caducidad de tres años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debía proferir el auto sancionatorio primigenio y notificarlo:

- Sentencia de 9 de junio de 2011, radicación 25000232400020040098601, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Sentencia de 23 de febrero de 2012, radicación 25000232400020040034401, MP. María Elizabeth García González.
- Sentencia de 14 de febrero de 2013, radicación 25000232400020039100301, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.
- Sentencia de 28 de agosto de 2014, radicación 25000232400020080036901, MP. Guillermo Vargas Ayala.
- Sentencia de 29 de abril de 2015, radicación 25000232400020050134601, MP. María Elizabeth García González.
- Sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación 25000234100020120026701, MP. María Elizabeth García González.

Asimismo, la sentencia de tutela T-211/18 de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional; toda vez que, para el momento en el que fue proferida la decisión objeto de censura, el 24 de octubre de 2019, la regla jurisprudencial descrita estaba contenida en un precedente consolidado, uniforme, pacífico y vigente, por parte del Consejo de Estado, así como de la Corte Constitucional, lo que era de obligatoria observancia para el Tribunal accionado. Por ello, se explica a continuación el defecto sustantivo por desconocimiento de un fallo dictado en la jurisdicción contenciosa administrativa. Asimismo, la sentencia de tutela con radicados: 2020-00682; 2020-00815; 2020-00882; 2020-00927; 2020-01863, mencionadas *supra*, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, en un caso con idénticos presupuestos fácticos a la presente solicitud tutela,

Desconocimiento del precedente como modalidad de defecto sustantivo

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, una providencia judicial adolece de un **defecto sustantivo** cuando la autoridad jurisdiccional "(i) *aplica una disposición en el caso que perdió vigencia por cualquiera de las razones previstas por la normativa, por ejemplo, su inexequibilidad*; (ii) *aplica un precepto manifiestamente inaplicable al caso, por ejemplo porque el supuesto de hecho del que se ocupa no tiene conexidad material con los presupuestos del caso*; (iii) *a pesar del amplio margen hermenéutico que la Constitución le reconoce a las autoridades judiciales, realiza una interpretación contraevidente -interpretación contra legem- o claramente irrazonable o desproporcionada*; (iv) *se aparta del precedente judicial —horizontal o vertical- sin justificación suficiente*; o (v) *se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución, siempre que su declaración haya sido solicitada por alguna de las partes en el proceso*".

Por **precedente** se ha entendido, por regla general, aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de

(i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su *ratio decidendi* se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso. La anterior noción, se ha adoptado en sentencias como la **T-794 de 2011**, en la que la Corte indicó los siguientes criterios a tener en cuenta para identificar el precedente:

"(i) la ratio decidendi de la sentencia que se evalúa como precedente, presenta una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente; (ii) se trata de un problema jurídico semejante, o a una cuestión constitucional semejante y (iii) los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia son semejantes o plantean un punto de derecho semejante al que se debe resolver posteriormente".

El precedente además de ser criterio orientador resulta **obligatorio** para los funcionarios judiciales, por las razones que se indicaron de manera clara en la sentencia **T-830 de 2012**, como son:

"La primera razón de la obligatoriedad del precedente se relaciona con el artículo 230 superior. De acuerdo con este precepto de la Constitución Política, los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, en ese orden, tienen una autonomía interpretativa e independencia para fallar, pero deben hacerlo dentro de los parámetros que les presenta la ley. Particularmente, el concepto de "ley" ha sido interpretado por la jurisprudencia de la Corte desde un sentido amplio, es decir, la ley no es sólo aquella emitida por el legislador, sino además comprende todas las fuentes del derecho incluidas las sentencias que interpretan la Constitución como norma de normas, el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de los órganos de cierre de cada jurisdicción.

La segunda razón se desprende de los principios de igualdad, debido proceso y buena fe. El precedente es una figura que tiene como objetivo principal garantizar la confianza en las decisiones de los jueces a la luz de los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima que rigen el ordenamiento constitucional. En otras palabras, la independencia interpretativa es un principio relevante, pero se encuentra vinculado con el respeto a la igualdad en la aplicación de la ley y por otras prescripciones constitucionales.

*La tercera razón es que la respuesta del precedente es la solución más razonable que existe hasta ese momento al problema jurídico que se presenta, y en esa medida, si un juez, ante circunstancias similares, decide apartarse debe tener unas mejores y más razonables razones que las que hasta ahora han formado la solución para el mismo problema jurídico o similares. En ese orden la doctrina ha establecido como precedente: "tratar las decisiones previas como **enunciados autoritativos** del derecho que funcionan como **buenas razones para decisiones subsecuentes**" y "exigir de tribunales específicos que consideren ciertas decisiones previas, sobre todo las de las altas cortes, como una razón vinculante"*

En consecuencia, el desconocimiento, sin debida justificación, del precedente judicial proferido por una autoridad judicial configura un **defecto sustantivo**, en la medida en que su respeto es una obligación de todas las autoridades judiciales, en virtud de los principios del debido proceso, igualdad y buena fe.

Finalmente, es preciso destacar que, si bien los jueces tienen como deber de obligatorio cumplimiento el de acoger las decisiones proferidas por los órganos de cierre en cada una

de las jurisdicciones (ordinaria, contencioso administrativa o constitucional) cuando éstas constituyan precedentes, y/o sus propias decisiones en casos idénticos, por el respeto del trato igual al acceder a la justicia, pueden apartarse de dicho precedente, siempre que cumplan con una exigente carga argumentativa que construya una mejor respuesta al problema jurídico, so pena de incurrir en la causal de procedibilidad de la tutela por defecto sustantivo o material, que tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas partícipes del proceso respectivo, entre otros.

Desconocimiento del precedente vertical

En el presente caso se evidencia una flagrante transgresión al precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, la cual limita la autonomía judicial del juez, **en tanto debe respetar la postura del superior,** y en este caso de las altas cortes.

Ello en razón a que: “la *previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que, en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente. Esta certeza hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir que es un comportamiento protegido por la ley. La falta de seguridad jurídica de una comunidad conduce a la anarquía y al desorden social, porque los ciudadanos no pueden conocer el contenido de sus derechos y de sus obligaciones. Si en virtud de su autonomía, cada juez tiene la posibilidad de interpretar y aplicar el texto de la ley de manera distinta, ello impide que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley [...]*”.

¹² (Destacado fuera de texto)

Del precedente sentado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 29 de septiembre de 2009

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió la sentencia identificada con el radicado 11001-03-15-000-2003-00442-01(S), el 29 de septiembre de 2009, en la cual resolvió un recurso de súplica interpuesto por el ciudadano Álvaro Hernán Velandia Hurtado, cuya discusión giraba en torno a cuando se encontraba ejercida la potestad sancionatoria de la administración.

En dicha oportunidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, luego de realizar un recorrido por las distintas posiciones de las Secciones que lo conforman, decidió unificar su posición en relación con el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, en la que decidió lo siguiente:

¹² Sentencia de Unificación 354-17 Corte Constitucional.

“... los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado. Así, la existencia de esta segunda etapa denominada "vía gubernativa" queda al arbitrio del administrado que es quien decide si ejercita o no los recursos que legalmente procedan contra el acto.

La actuación administrativa y la vía gubernativa son dos figuras autónomas y regidas por procedimientos propios. La primera, culmina cuando la administración, luego de tramitarla, define la investigación y expide el acto que impone la sanción. La segunda se erige en un medio de defensa del administrado afectado con la decisión sancionatoria en su contra, que se concreta en el ejercicio de los recursos propios de la vía gubernativa, dispuestos para controvertir la decisión primigenia, es decir, se trata de una nueva etapa respecto de una decisión ya tomada.

Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de tres años a partir del acto constitutivo de la falta la actuación administrativa sancionatoria también está obligada dentro de ese lapso a resolver los recursos de la vía gubernativa e incluso a notificar el acto que resuelve el último recurso, es agregarle a la norma que consagra el término para ejercer la potestad sancionatoria disciplinaria una exigencia que no contempla y permite, finalmente, dejar en manos del investigado, a su arbitrio, la determinación de cuándo se "impone" la sanción, porque en muchas ocasiones es del administrado de quien dependen las incidencias del trámite de notificación de las providencias”. (Subraya fuera de texto).

Como se evidencia con claridad, la Sala Plena del Consejo de Estado acogió la postura que sostiene que para que se considere “*impuesta*” la sanción es necesario no solo que el acto sancionatorio primigenio se expida, sino también que se notifique, sin que resulte necesario agotar la vía gubernativa dentro del plazo de 3 años señalado en la ley.

Sin embargo, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca decidió en su sentencia del 28 de mayo de 2020, desconocer sin razón alguna la regla jurisprudencial sentada por el máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativo.

Se destaca que, si bien el derecho no es asunto rígido y las posiciones jurisprudenciales pueden ser modificadas por los operadores judiciales, la Corte Constitucional ha señalado los especiales eventos en que hay lugar a ello, en los cuales se exige un reconocimiento del precedente del cual se pretende apartar el juez y una carga argumentativa adicional para fallar de una manera diferente, lo cual evidentemente no se dio en este caso, toda vez que aun cuando el Tribunal hace alusión a la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, argumenta que la tesis adoptada por este órgano consultivo aplica únicamente en tratándose del régimen sancionatorio disciplinario, argumento que no es válido en el presente caso, en la medida que la actividad argumentativa del juez evidencia el reconocimiento parcial de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues dio cuenta del estado inicial de la discusión, pero ignoró la jurisprudencia posterior consolidada al respecto, en la que su superior funcional expuso una tesis sobre la comprensión de la norma que regía el caso examinado, y por ende sirvió como: (i) parámetro de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, y (ii) herramienta para la construcción y la

consolidación de un **precedente uniforme, pacífico y reiterado** sobre la interpretación de la norma en mención, el cual se evidencia en el siguiente cuadro comparativo:

Posteriormente, la Sección Primera del Consejo de Estado ha proferido diferentes providencias judiciales (9 de junio de 2011, proceso 2004-00986; 23 de febrero de 2012, proceso 2004-00344; 14 de febrero de 2013, proceso 2003-91003; 28 de agosto de 2014, proceso 2008-00369; y 15 de septiembre de 2016, señaladas *supra*), con la finalidad de fijar una posición orientadora, sobre la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009, y fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual el término de caducidad de tres años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debía proferir el auto sancionatorio primigenio y notificarlo. Finalmente, al amparar los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad en diferentes acciones de tutela mencionadas anteriormente, en casos con idénticos presupuestos fácticos.

Precedente de la Corte Constitucional sentencia T-211/18 de la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional mediante sentencia de tutela T-211/18 del 1 de junio de 2018, concluyó lo siguiente:

“4.1.- En el presente caso, la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá, formuló acción de tutela contra la Sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Para la accionante la providencia judicial vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso porque desconoció la tesis jurisprudencial fijada el 29 de septiembre de 2009, por la Sala Plena del Consejo de Estado, según la cual en el término de caducidad previsto en el art. 38 del Decreto 01 de 1984 las autoridades públicas pueden expedir el acto administrativo sancionatorio y notificarlo.

4.2.- La Sala comprobó que la sentencia de unificación invocada por la accionante sirvió como criterio orientador para la consolidación del precedente uniforme, pacífico y reiterado de la Sección Primera del Consejo de Estado, superior jerárquico del juez accionado, en relación con la regla jurisprudencial para la contabilización del término de caducidad previsto en el art. 38 ibidem. En consecuencia, identificó un precedente vertical, vigente y vinculante para el juez accionado”. (énfasis fuera de texto).

Algunos de los argumentos esbozados por la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional, en la sentencia T-211/18, son los siguientes:

“La actividad argumentativa del juez evidencia el reconocimiento parcial de la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues dio cuenta del estado inicial de la discusión, pero ignoró la jurisprudencia posterior consolidada al respecto, en la que su superior funcional expuso una tesis uniforme y reiterada sobre la comprensión de la norma que regía el caso examinado.

Comprobado el incumplimiento de la primera carga, esto es, la identificación del precedente vigente sobre la materia, se advierte la consecuente inobservancia de las demás obligaciones que debía cumplir el juez accionado si pretendía interpretar el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 de una forma diferente a la expuesta por la Sección Primera. En efecto, al ignorar el precedente vinculante la autoridad judicial demandada también omitió: (i) reconocer de forma expresa que se apartaba del precedente, y (ii)

ofrecer una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada que sustentara su distanciamiento de la regla jurisprudencial vigente.

*39.- Finalmente, es necesario precisar que las razones que expuso el juzgador en relación con la sentencia de 29 de septiembre de 2009, no sirven para tener por cumplidas las cargas **descritas**, pues: (i) se refirieron a la decisión de unificación proferida por la Sala Plena y no al precedente consolidado de la Sección Primera, y (ii) estuvieron dirigidas a demostrar que la sentencia de unificación no era un precedente aplicable para el caso analizado.*

Como quiera que el precedente vinculante desconocido en esta oportunidad fue el emanado de los pronunciamientos uniformes y reiterados de la Sección Primera del Consejo de Estado, los argumentos relacionados con la sentencia emitida por la Sala Plena no sirven para justificar la inobservancia de la regla jurisprudencial comprobada en esta sede, máxime cuando el juez accionado redujo el valor de la jurisprudencia a un criterio auxiliar de interpretación y desconoció su papel para la preservación de la seguridad jurídica y la materialización de la cláusula de igualdad.

Por último, cabe destacar que la autonomía que reviste la actividad judicial y que fue invocada por la Sala accionada, no autoriza el desconocimiento del principio de igualdad que se impone frente a todas las autoridades, incluidos los jueces, y según el cual las situaciones fácticas iguales deben tener las mismas consecuencias jurídicas.

*40.- Las circunstancias descritas demuestran que la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en el defecto alegado porque **desconoció el precedente de la Sección Primera del Consejo de Estado** en relación con la regla jurisprudencial de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984 fijada por la Sección Primera del Consejo de Estado y, en consecuencia, vulneró los derechos al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá. Por lo tanto, la Sala dejará sin efectos la sentencia acusada para que la autoridad judicial accionada emita una nueva decisión en la que considere la existencia de un precedente vinculante y los efectos que comporta para su actividad”.*

En ese sentido se reitera que, **no existe alusión alguna al anterior precedente ni la más mínima exposición argumentativa para desconocerlo y retroceder en la línea jurisprudencial.**

En consecuencia, si bien es cierto que los jueces tienen la facultad de apartarse del precedente, es claro que los argumentos esbozados deben ser adicionales a los ya resueltos con anterioridad, situación que no se presenta en el caso objeto de estudio, por lo que no sería viable aceptar el desconocimiento de las decisiones de los órganos jurisdiccionales de cierre, en la medida que estas le imponen el deber de unificación si (i) en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentra una regla jurisprudencial aplicable al caso a resolver; (ii) esta regla resuelve un problema jurídico semejante al propuesto en este nuevo caso y (iii) los hechos son equiparables a los resueltos anteriormente.¹³

De acuerdo con los razonamientos que se han venido realizando, es inaceptable que un operador judicial desconozca una regla jurisprudencial clara y contundente que le permite resolver un problema jurídico; en tanto que, con su actuación desconoce el derecho al debido

¹³ Sentencia T—292 de 2006.

proceso de las partes y, de manera adicional, afecta los principios constitucionales de seguridad jurídica y cosa juzgada protegidos por la Carta.

Asimismo, un actuar caprichoso como el evidenciado por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, deja ver una clara vulneración del derecho a la igualdad y un desconocimiento del artículo 230 superior citado en uno de los apartes de la presente tutela, en tanto se omite dar aplicación a las fuentes del derecho contenidas en la Carta.

Por lo expuesto, con miras a restablecer los derechos fundamentales y principios afectados con el accionar de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta indispensable una orden del juez de tutela encaminada a proteger el derecho fundamental al debido proceso y la igualdad de la entidad que represento, así como los principios constitucionales de cosa juzgada y seguridad jurídica quebrantados el operador judicial.

En consecuencia, se solicita al juez constitucional dejar sin efecto la sentencia del 28 de mayo de 2020, proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y ordenar proferir una sentencia de conformidad con los lineamientos fijados en la providencia proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009 y por la Corte Constitucional en sentencia T-211 del 2018, por cuanto como se señaló de forma extensa anteriormente, en este caso la queja se presentó el 2 de junio de 2010 y al decisión primigenia se resolvió mediante Resolución 787 de 29 de abril de 2013, notificado el 14 de mayo de 2013, es decir dentro del término de tres años que indicaba el artículo 38 del C.C.A.

V. SOLICITUD

1. Amparar los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital de Hábitat.
2. Dejar sin efectos la sentencia del 28 de mayo de 2020, proferida por Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se revocó la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2018, por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Bogotá, la cual había negado las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del proceso judicial 2014-00228 iniciado por la Constructora Icodi S.A.S., contra la Secretaría Distrital del Hábitat.
3. En consecuencia, se ordene proferir una sentencia que cumpla con los lineamientos fijados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en relación con la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración.

VI. VINCULACIÓN TERCEROS INTERVINIENTES

Se solicita al despacho la vinculación como terceros intervinientes, por tener interés directo en las resultados del proceso, a la Constructora Icodi S.A.S., la cual podrá ser notificada en carrera 94 G n.º 90 – 52 y a la urbanización Germinar I de la Localidad de Usme calle 64 n.º 5 – 23 este.

VII. JURAMENTO

Dando cumplimiento al requisito establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, manifiesto bajo la gravedad de juramento que no he interpuesto previamente acción de tutela por los hechos expuestos en esta demanda.

VIII. ANEXOS

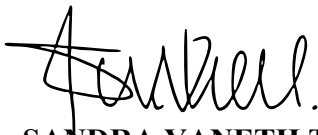
Adicionalmente, adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

1. Resoluciones **787** del 29 de abril de 2013, **1645** del 19 de julio de 2013 y **143** del 12 de febrero de 2014
2. Sentencia de segunda instancia de 28 de mayo de 2020, proferida por la Subsección B de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
3. Poder general otorgado mediante escritura pública 211 del 3 de febrero de 2020, Resolución 037 de 2020 y Acta de Posesión del 29 de enero de 2020.
4. Se solicita a las señoras y señores Consejeros de Estado solicitar en calidad de préstamo el proceso 2014-00228.

IX. NOTIFICACIONES

La Secretaría Distrital del Hábitat y la suscrita recibirá notificaciones en la Secretaría de su Despacho, o en la Calle 52 n.º 13 – 64 de Bogotá D.C. PBX: 358 1600 Ext: 1509 a 1515. notificacionesjudiciales@habitatbogota.gov.co

Cordialmente,



SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN

C.C. No. 52.009.661

Subsecretaria Jurídica

Secretaria Distrital del Hábitat

Elaboró: Rosa Carolina Coral Quiroz – Contratista – Subsecretaría Jurídica

Revisó: Ana María López Campos – Contratista – Subsecretaría Jurídica