



Radicación: 11001-03-15-000-2020-04416-00  
Demandante: Secretaría Distrital del Hábitat

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

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-04416-00  
**Demandante:** SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA,  
SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B

**AUTO ADMISORIO**

---

Mediante escrito radicado el 15 de octubre de 2020 a través mensaje de texto dirigido a la Secretaría General del Consejo de Estado, la Secretaría Distrital del Hábitat, actuando por conducto de la abogada Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín<sup>1</sup>, subsecretaria Jurídica de la entidad, presentó acción de tutela contra la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se protejan los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la entidad que representa.

Sostuvo que estas garantías han sido vulneradas con ocasión de la providencia del 22 de mayo de 2020, proferida por la autoridad judicial mencionada, en la cual se revocó la decisión emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, autoridad judicial que había negado las pretensiones de la demanda presentada por la sociedad Constructora Fernando Mazuera S.A. en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra el Distrito Capital – Secretaría Distrital del Hábitat, la cual fue radicada bajo el número 11001333400420150018201.

El Consejo de Estado conoce de las acciones de tutela promovidas contra los Tribunales Administrativos, según el numeral segundo del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho"* y como la aquí presentada lo es

---

<sup>1</sup> Escrito de demanda que fue asignada a este despacho con acta individual de reparto del 18 de octubre de 2020, expediente que ingresó al despacho el día 19 del mismo mes y año.





en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, es competente esta Sección para conocerla y fallarla.

Como la solicitud cumple con los requisitos que señala el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se

## RESUELVE

**Primero.** Admítase la acción de tutela interpuesta por la Secretaría Distrital del Hábitat contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B.

**Segundo.** Notifíquese por el medio más expedito y eficaz a los magistrados que integran la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quienes podrán contestar la presente tutela y allegar los documentos que pretendan hacer valer como pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del respectivo oficio.

**Tercero.** Comuníquese por el medio más expedito y eficaz, la iniciación del presente trámite procesal al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, al representante legal de la Constructora Fernando Mazuera S.A. y a la señora María Piedad Serrano, con el fin de que, dentro del término de tres (3) días, contado a partir de la fecha de recibo de la correspondiente comunicación, manifiesten lo que consideren pertinente frente al mismo.

Lo anterior, en atención al interés que le asiste en las resultas de este proceso, por cuanto puede verse afectado con la decisión definitiva que se adopte dentro de este.

De acuerdo con lo informado por la parte demandante, a la Constructora Fernando Mazuera S.A. se le puede notificar en la Calle 72 # 6-30 piso 3 y al correo electrónico [mpatino@mazuera.com](mailto:mpatino@mazuera.com).

Para la notificación de la señora María Piedad Serrano, como esta fue representada en el proceso ordinario por curador *ad litem*, se considera necesario que por Secretaría, se publique la presente providencia en la página web del Consejo de Estado y se libere un oficio a la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de que fije un aviso en un lugar visible de la Corporación sobre la existencia de esta acción de tutela, y se aporten las constancias correspondientes a esta actuación.

**Cuarto.** Solicítese al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá que allegue en calidad de préstamo, bien sea en físico o vía electrónica al correo de la Secretaría General de esta Corporación, el expediente





Radicación: 11001-03-15-000-2020-04416-00  
Demandante: Secretaría Distrital del Hábitat

110013334004201500182<sup>2</sup> correspondiente a la demanda interpuesta por la Constructora Fernando Mazuera S.A. contra el Distrito Capital - Secretaría Distrital del Hábitat.

**Quinto.** Reconócese personería para actuar como apoderada de la Secretaría Distrital del Hábitat a la abogada Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín, en los términos y para los efectos del poder aportado con la demanda.

**Sexto.** Notifíquese por el medio más expedito y eficaz esta decisión a la demandante.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”

<sup>2</sup> En el siguiente vínculo electrónico se verificó que el expediente ya fue remitido al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá:

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=SgT4nAgJCw7rEb%2fgkJUAGUyTjfE%3d>



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, el 22 de mayo de 2020, y supuestamente notificada el 28 de mayo de 2020<sup>1</sup>, mediante la cual se revocó la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá. En la providencia se declaró la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones **635** de 10 de junio de 2014; **1133** de 04 de noviembre de 2014; y, **15** de 7 de enero de 2014, expedidas por la Secretaría Distrital de Hábitat dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, radicado 2015-00182.

**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 2018<sup>2</sup> y 121 de 2008<sup>3</sup>; 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 22 de mayo de 2020 y notificada, supuestamente, el 28 de mayo de 2020, la Subsección B de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia proferida el 28 de septiembre de 2017, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y declaró la nulidad de las Resoluciones **635** de 10 de junio de 2014; **1133** de 04 de noviembre de 2014; y, **15** de 7 de enero de 2014, expedidas por la Secretaría Distrital de Hábitat dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho: 2015-00182.

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

### a) Presupuestos fácticos.

1. La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat inició investigación administrativa contra la Constructora Fernando Mazuera

<sup>1</sup> Teniendo en cuenta que se ha solicitado en diferentes oportunidades al Tribunal la notificación de la providencia pero no la han notificado. Ahora, se conoció de la providencia por haber sido buscada en diferentes oportunidades en la página de la Rama Judicial.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Por medio del cual se modifica la estructura organizacional y las funciones de la Secretaría Distrital del Hábitat

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

S.A., en atención a la queja presentada por la señora María Piedad Serrano Vásquez, mediante el radicado n.º 1-2011-32505.

2. El día 28 de noviembre de 2011, el arquitecto Armando Blanco del área técnica de la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría del Hábitat realizó el Informe Técnico n.º 11-1866 donde describe diferentes hallazgos encontrados dentro del apartamento 502, Interior 8 de la agrupación Mazuren 10 Etapa B.

3. La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat, mediante la Resolución 635 del 10 de junio de 2014, impuso una sanción e impartió una orden de hacer a la Constructora Fernando Mazuera, 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 Fernando Mazuera interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron resueltos por la entidad, mediante Resoluciones 1133 del 04 de noviembre de 2014 y 15 de enero de 2014, respectivamente, en las que se confirmó la decisión impugnada.

4.- Una vez ejecutoriada la Resolución 635 del 10 de junio de 2014, la Constructora Fernando Mazuera, actuando por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de declarar la nulidad de la sanción interpuesta por la Administración.

5.- La Constructora Fernando Mazuera alegó como cargos de violación: **i)** Inexistencia de determinación del nexo de causalidad entre el daño evidenciado en las resoluciones recurridas y la actividad constructiva de Constructora Fernando Mazuera S.A., **ii)** Violación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **iii)** Inexistencia de responsabilidad / causa extraña no imputable / caso fortuito / fuerza mayor / hecho de un tercero / inaplicación del artículo 64 del Código Civil, **iv)** Violación del Decreto Distrital 419 de diciembre 3 de 2008 / violación al debido proceso / caducidad de la acción / ausencia de capacidad temporal sancionatoria, y **v)** Caducidad de la facultad sancionatoria por aplicación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo (régimen anterior aplicable al caso particular).

6.- El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Cuarto 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.

7.- En el caso discutido en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el mismo se originó por la queja presentada por la señora María Piedad Serrano Vásquez, mediante el radicado n.º 1-2011-32505, por las deficiencias constructivas halladas en apartamento 502 interior 8 de la Agrupación de Vivienda Mazuren 10 Etapa B Mileno, mediante la Resolución 635 del 10 de junio de 2014, notificada el 27 de junio de 2014; por lo que, resultaba imposible que operara el fenómeno jurídico de la caducidad para imponer la sanción a la constructora Fernando Mazuera 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.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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

8. El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá profirió sentencia en primera instancia el día 28 de septiembre de 2017, y resolvió negar las pretensiones de la demanda.

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 22 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 la queja presentada el 28 de septiembre de 2011, aun se encontraba vigente el Decreto 01 de 1984, por lo que conforme al régimen de transición establecido en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, la norma aplicable resulta siendo el Código Contencioso Administrativo.

9.2. El Tribunal indicó que la Secretaría Distrital del Hábitat resolvió la actuación, mediante Resolución **635** de 10 de junio de 2014; **1133** de 04 de noviembre de 2014; y, 15 de 07 de enero de 2015, notificada personalmente el día 27 de enero de 2015.

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 afirman que se decidieron por vía de tutela en el año 2016<sup>4</sup>, 2017<sup>5</sup>, 2019<sup>6</sup>. Finalmente, cita unas decisiones expedidas en el año 2020<sup>7</sup>, proferidas en primera instancia.

9.4. De acuerdo con la citación de las sentencias antes referenciadas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B 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 28 de septiembre de 2011, fecha en la cual se radicó la queja por parte de la señora María Piedad Serrano Vásquez 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 28 de septiembre de 2014.*

*Ahora bien, la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat expidió la Resolución No. 15, el 7 de enero de 2015 (fls. 143 a 159 vtos. cdno. no. 3 – Antecedentes Administrativos), mediante la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución 635 del 10 de junio de 2014 que a su vez sancionó a la sociedad Constructora Fernando Mazuera S.A. por*

<sup>4</sup> C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez dentro del proceso distinguido con el número 11001-03-15-000-2016-01374-01.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia de 8 de junio de 2017, expediente no. 11001-03-15-000-2017-01043-00, CP Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 23 de enero de 2020, expediente no. 11001 03 15 000 2019 04998 00, C.P Dr. Oswaldo Giraldo López.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, providencia del 30 de abril de 2020, expediente no. 11001-03-15-000-2020-00882-00, C.P Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Y

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

*no haber corregido las afectaciones de la unidad privada objeto de la queja, la cual fue notificada personalmente a dicha sociedad el día 27 de enero de 2015 (fl. 160 cdno. no. 3 – Antecedentes Administrativos), lo que quiere decir que, fue expedida cuando la facultad sancionadora de ese organismo ya 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 2009<sup>8</sup>**, 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** (providencias proferidas el 9 de junio de 2011<sup>9</sup>; 23 de febrero de 2012<sup>10</sup>; 14 de febrero de 2013<sup>11</sup>; 28 de agosto de 2014<sup>12</sup>; 29 de abril de 2015<sup>13</sup> y 15 de septiembre de 2016<sup>14</sup>).

Asimismo, se debe tener en cuenta que durante el año 2020, el Consejo de Estado ha proferido diferentes pronunciamientos por vía de tutela, con idénticos presupuestos fácticos en donde ha amparado los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital del Hábitat, mediante los cuales ha considerado que dicha sentencia de unificación si bien trataba de asuntos disciplinarios, a la fecha se considera que 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. Para el caso, la misma Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de tutela proferida el **30 de abril de 2020**, con radicado 11001031500020200092700<sup>15</sup>, 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:

- 11001-03-15-000-2020-00682-01 con sentencia de primera y segunda instancia de 21 de mayo de 2020 y 27 de agosto de 2020.
- 11001-03-15-000-2020-00815-01 con sentencia de primera instancia y segunda instancia de 4 de junio de 2020 y 31 de julio de 2020.

<sup>8</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sentencia de 29 de septiembre de 2009, radicación 11001031500020030044201, MP. Susana Buitrago de Valencia.

<sup>9</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 9 de junio de 2011, radicación 25000232400020040098601, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>10</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 23 de febrero de 2012, radicación 25000232400020040034401, MP. María Elizabeth García González.

<sup>11</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 14 de febrero de 2013, radicación 25000232400020039100301, MP. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>12</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 28 de agosto de 2014, radicación 25000232400020080036901, MP. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>13</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 29 de abril de 2015, radicación 25000232400020050134601, MP. María Elizabeth García González.

<sup>14</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 15 de septiembre de 2016, radicación 25000234100020120026701, MP. María Elizabeth García González.

<sup>15</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 30 de abril de 2020, radicación 11001031500020200092700, MP. Nubia Margoth Peña Garzón.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

- 11001-03-15-000-2020-00882-01 con sentencia de segunda instancia de 20 de agosto de 2020.
- 11001-03-15-000-2020-01863-01 con sentencia de segunda instancia de 13 de agosto de 2020.
- 11001-03-15-000-2020-04998-01 con sentencia de segunda instancia de 26 de junio de 2020.
- 11001-03-15-000-2020-02289-01 con sentencia de segunda instancia de 10 de septiembre 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 22 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 **635** de 10 de junio de 2014; **1133** de 04 de noviembre de 2014; y, **15** de 07 de enero 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.

## 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. 4º-; (ii) en el reconocimiento de la efectividad y primacía de los derechos fundamentales -C.P. arts. 2º 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*

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

*posibilidad reconocida a toda persona para promover acción de tutela contra cualquier autoridad pública, en defensa de sus derechos fundamentales -C.P: art. 86”<sup>16</sup>.*

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, procedimental<sup>6</sup> o fáctico<sup>7</sup>; error inducido; decisión sin motivación<sup>9</sup>; desconocimiento del precedente constitucional; y violación directa a la constitución”.*

### **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, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional 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.

<sup>16</sup> Sentencia T-419 de 2011, M.P., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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 6º 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 22 de mayo de 2020 y fue notificada, supuestamente, el 28 de mayo de 2020. No obstante, se debe advertir que el mensaje de datos contentivo del fallo de segunda instancia dentro del proceso con radicado n.º 11001-33-34-004-2015-00182-01, no ha sido notificado a la entidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 197<sup>17</sup>, 203<sup>18</sup> de la Ley 1437 de 2011, pues pese a haber recibido el mensaje de datos denominado “*FALLO N Y R N° 2015-0182-01-DR. DIMATÉ*”, enviado desde el correo electrónico [scs01sb01tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs01sb01tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), el mismo no contenía ningún archivo adjunto contentivo del fallo de segunda instancia, situación que se puso de presente en repetidas oportunidades sin recibir respuesta al respecto.

---

<sup>17</sup> Artículo 197. Dirección electrónica para efectos de notificaciones. Las entidades públicas de todos los niveles, las privadas que cumplan funciones públicas y el Ministerio Público que actúe ante esta jurisdicción, deben tener un buzón de correo electrónico exclusivamente para recibir notificaciones judiciales.

Para los efectos de este Código se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico. (Destacado nuestro).

<sup>18</sup> Artículo 203. Notificación de las sentencias. Las sentencias se notificarán, dentro de los tres (3) días siguientes a su fecha, mediante envío de su texto a través de mensaje al buzón electrónico para notificaciones judiciales. En este caso, al expediente se anexará la constancia de recibo generada por el sistema de información, y se entenderá surtida la notificación en tal fecha.

A quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica, se les notificará por medio de edicto en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil.

Una vez en firme la sentencia, se comunicará al obligado, haciéndole entrega de copia íntegra de la misma, para su ejecución y cumplimiento.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

Lo anterior, además de obviar lo señalado en los artículos antes referenciados, también desconoce lo establecido en los artículos 205<sup>19</sup> y 206<sup>20</sup> del citado código, pues los días 28 de mayo de 2020 siendo las 11:39 a.m. y el 28 de agosto de 2020 se solicitó el fallo que se estaba notificando. A pesar de lo anterior, esta entidad conoció la providencia luego de una búsqueda exhaustiva en la página de la Rama Judicial.

En esos términos, se tiene que esta acción constitucional se presenta dentro de un término prudencial contado a partir de la última actuación, es decir desde el 28 de mayo de 2020.

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 22 de mayo de 2020.

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

##### 1. 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.

---

<sup>19</sup> Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. Además de los casos contemplados en los artículos anteriores, se podrán notificar las providencias a través de medios electrónicos, a quien haya aceptado expresamente este medio de notificación.

En este caso, la providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario a la dirección electrónica registrada y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente.

De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

<sup>20</sup> Artículo 206. Deber de colaboración. Los empleados de cada despacho judicial deberán asistir y auxiliar a los usuarios en la debida utilización de las herramientas tecnológicas que se dispongan en cada oficina para la consulta de información sobre las actuaciones judiciales.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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; 2020-04998; y. 2020-02289 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,

## 2. 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*".

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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.

### 3. 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 [...]”.*<sup>21</sup> (Destacado fuera de texto)

### 4. 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 cuándo 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:

*“[...] 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*

<sup>21</sup> Sentencia de Unificación 354-17 Corte Constitucional.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

*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 22 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.

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.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

## 5. 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.*

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

*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”.*

Dadas las condiciones que anteceden, el Tribunal no tuvo en cuenta la decisión de la Corte Constitucional, quien ya le había ordenado previamente mediante sentencia de tutela **T-211/18 revocar** la sentencia del 24 de noviembre de 2016, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho número 11001333400120140025501, demandante la sociedad constructora ICODI S.A.S. en contra de Secretaría Distrital del Hábitat, por los mismos supuestos fácticos.

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.<sup>22</sup>

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 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.

<sup>22</sup> Sentencia T—292 de 2006.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

En consecuencia, se solicita al juez constitucional dejar sin efecto la sentencia del 22 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 28 de septiembre de 2011 y al decisión primigenia se resolvió mediante Resolución **635** de 10 de junio de 2014, notificado el 27 de junio de 2014, 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 22 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 28 de septiembre de 2017, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual había negado las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del proceso judicial con radicado n.º 2015-00182 promovido por la Constructora Fernando Mazuera 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 resultas del proceso, a la constructora Fernando Mazuera la cual podrá ser notificada en la calle 72 n.º 6-30 piso 3 y al correo electrónico "[mpatino@mazuera.com](mailto:mpatino@mazuera.com)".

Se solicita al Despacho la vinculación como tercero con interés, por tener interés directo en las resultas del proceso, a la señora María Piedad Serrano, quien actuó como quejosa en la actuación administrativa y que judicialmente fue representada por el curador *Ad-litem* de la lista de auxiliares que escogió el sistema. Para tal efecto, se solicita notificar al abogado Gustavo Narvas Rueda, identificado con cedula de ciudadanía n.º 17.119.574 de Bogotá D.C., tarjeta profesional n.º 11278 del Consejo Superior de la Judicatura y ubicado en la carrera 48 n.º 166-36, apartamento 403 de Bogotá D.C.

## 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. Sentencia de segunda instancia de 22 de mayo de 2020, proferida por la Subsección B de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
2. Copia de las solicitudes realizadas mediante correo electrónico para el envío del fallo que se controvierte.

Continuación tutela contra providencia judicial proferida por Tribunal Administrativo de Cundinamarca radicado n.º 2015-00182, Demandante.: Constructora Fernando Mazuera.

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 2015-00182.

### 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](mailto:notificacionesjudiciales@habitatbogota.gov.co)

Cordialmente,



**SANDRA YANETH TIBAMOSCA VILLAMARÍN**

C.C. 52.009.661

Subsecretaria Jurídica.

Secretaria Distrital del Hábitat

Elaboró: Juan Sebastián Parra Raffán – Abogado contratista – Subsecretaría Jurídica.  
Revisó: Ana María López Campos – Contratista – Subsecretaría Jurídica.