Sentencia T-211/18

Referencia: Expediente T-6.568.722

Acción de tutela instaurada por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en contra de la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Procedencia: Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Asunto: acción de tutela contra providencia judicial que declaró la nulidad de acto administrativo sancionatorio. Defecto por desconocimiento del precedente.

Magistrada sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., primero (1) de junio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia emitido por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 23 de noviembre de 2017, que revocó la decisión proferida el 29 de marzo de 2017 por la Sección Segunda -Subsección B- de esa Corporación, en el proceso de tutela promovido por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en contra de la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El asunto llegó a la Corte Constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por remisión que efectuó la Secretaría General de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. El

16 de febrero de 2018, la Sala Número Dos de Selección de Tutelas de esta Corporación escogió el presente caso para su revisión[1].

I. ANTECEDENTES

El 23 de febrero de 2017[2], la Secretaría Distrital del Hábitat de Bogotá formuló acción de tutela en contra de la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso. Particularmente, la afectación la derivó de la sentencia que la autoridad accionada profirió el 24 de noviembre de 2016, en la que revocó la decisión del Juzgado Primero Administrativo de Oralidad de Bogotá para, en su lugar, declarar la nulidad de las Resoluciones 799 de 2013, 1682 de 2013 y 144 de 2014.

1. Los hechos que **sustentaron la solicitud de amparo** se resumen a continuación:

1.1. El 2 de junio de 2010, la Caja de Vivienda Popular presentó queja ante la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá por supuestas deficiencias constructivas en las áreas privadas del inmueble ubicado en la calle 63 sur núm. 5D-37 del proyecto "Germinar I", imputables a la constructora ICODI S.A.S.

1.2. A través de Auto 1989 de 11 de septiembre de 2012, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la entidad accionante abrió investigación administrativa en contra de la constructora ICODI S.A.S. con base en la denuncia descrita.

1.3. Luego de que la sociedad ejerció su derecho de defensa y se practicaron las pruebas correspondientes, la Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda profirió la **Resolución 799 de 2013**, en la que sancionó a ICODI S.A.S. con multa y le ordenó realizar obras para enmendar las deficiencias comprobadas.

1.4. La entidad sancionada interpuso recursos de reposición y apelación en contra del acto sancionatorio, los cuales se resolvieron en las **Resoluciones 1682 de 22 de julio de 2013** y **144 de 12 de febrero de 2014** respectivamente, en las que se mantuvo la decisión cuestionada.

1.5. El 25 de septiembre de 2014, la sociedad ICODI formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo sancionatorio -Resolución 799 de 2013- y los actos que resolvieron los recursos de reposición y apelación -Resoluciones 1682 de 2013 y 144 de 2014- proferidos por el Subdirector de Investigaciones y Control de Vivienda de la Subsecretaría de Inspección, Vigilancia y Control, y el

1 La Sala estuvo integrada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo Ocampo.
2 Escrito de tutela obrante a folios 2-29, cuaderno 1.

Subsecretario de Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, respectivamente.

La demandante adujo que los actos cuestionados **violaron su derecho al debido proceso** y **aplicaron de forma indebida las normas que rigen el asunto.** En particular, indicó que desconocieron los artículos: (i) 29 Superior; (ii) 37, 38, 49 y 76 de la Ley 1437 de 2011; (iii) 2, 3 y 14 del Decreto Distrital 419 de 2008 y (iv)1º del Decreto Ley 2610 de 1979.

En primer lugar, la sociedad indicó que se produjo la **violación del derecho al debido proceso** como consecuencia de:

(a) La restricción del término para interponer los recursos de vía gubernativa, pues se concedieron 5 días, a pesar de que el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -en adelante CPACA- prevé 10 días.
(b) La falta de práctica del testimonio del ingeniero Francisco Pinzón.
(c) La pretermisión de la etapa de alegatos de conclusión prevista en el artículo 49 del CPACA.
(d) Error fáctico por indebida valoración de elementos de prueba -fotografías que no son nítidas-
(e) La imposición de doble sanción por los mismos hechos -multa y realización de obras-.
(f) El desconocimiento del principio de proporcionalidad, debido a que las sanciones impuestas equivalen al valor del inmueble.
(g) La violación del artículo 3º del Decreto Distrital 419 de 2008, en relación con los requisitos que deben cumplir las quejas que dan origen a la actuación administrativa.
(h) El desconocimiento del artículo 3º del Código Contencioso Administrativo -en adelante CCA- porque la Secretaría de Hábitat no se declaró impedida para conocer la actuación administrativa a pesar de que estaba involucrada la Caja de Vivienda Popular.
(i) El desconocimiento del principio de doble instancia, ya que el recurso de apelación no se resolvió por el superior jerárquico de quien impuso la sanción.

En segundo lugar, la demandante indicó que la **indebida aplicación e interpretación de las normas que rigen el asunto** se presentó por:

(a) El desconocimiento del artículo 14 del Decreto 419 de 2008, el cual establece que el término para imponer las sanciones por hechos relacionados con la existencia de deficiencias constructivas debe contarse a partir de la fecha de entrega de la vivienda o áreas comunes, y en el presente caso no se probó el momento en el que se produjo esa circunstancia.

(b) En el proceso sancionatorio la autoridad administrativa concluyó que el inmueble fue entregado en enero de 2007, a pesar de que no hay pruebas de ese hecho.
(c) La entidad accionada carecía de competencia para expedir el acto porque en el momento en el que impuso la sanción, ya se había presentado el fenómeno de caducidad de la facultad sancionatoria.

Sentencia de primera instancia proceso de nulidad

1.6. En proveído de 6 de mayo de 2016, el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá denegó las pretensiones de la demanda.

En relación con la caducidad de la facultad sancionatoria regulada en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, el *a quo* adujo que debe contabilizarse desde que la autoridad administrativa conoció los hechos y se refirió a las tesis expuestas por el Consejo de Estado sobre la contabilización del término. La **primera**, señala que en el periodo de caducidad debe expedirse el acto. La **segunda**, que durante la vigencia del mencionado plazo es necesario expedir el acto sancionatorio y notificarse. La **última tesis**, considera que debe expedirse el acto, notificarse y resolverse los recursos instaurados en contra del mismo so pena de que opere la caducidad.

Explicadas esas posturas, destacó la **sentencia de 29 de septiembre de 2009** proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, en la que se acogió la segunda de las tesis descritas, según la cual la facultad sancionatoria se entiende ejercida dentro del término de caducidad, con la expedición del acto principal y su notificación. Esta posición fue reiterada por la Sección Primera de la misma Corporación en sentencia de 7 de abril de 2011.

A partir de esos fundamentos, el Juzgado indicó que, considerado el momento de presentación de la queja, el término con el que contaba la Secretaría de Hábitat para ejercer la facultad sancionatoria en el caso concreto caducaba el 2 de junio de 2013. Por lo tanto, comprobada la expedición del acto sancionatorio el 29 de abril de 2013 y su correspondiente notificación el 15 de mayo del mismo año, concluyó que no operó la caducidad de la facultad.

De igual forma, desestimó los demás argumentos de la demanda y, por ende, no accedió a la pretensión de nulidad presentada por la sociedad sancionada.

Apelación

1.7. El 16 de mayo de 2016, ICODI S.A.S. formuló recurso de apelación en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, en el que expuso varios motivos de inconformidad. En relación con la caducidad, adujo que el *a quo* confundió el término que la ley otorga para adelantar investigaciones con el plazo para el ejercicio de la facultad sancionatoria, pues, este último debió contabilizarse desde el momento de la entrega del inmueble y no desde que la autoridad tuvo conocimiento de los hechos.

Sentencia de segunda instancia en el proceso de nulidad -providencia judicial contra la que se formuló la acción de tutela-

1.8. El 24 de noviembre de 2016, la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de 6 de mayo de 2016 proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá y, en su lugar, declaró la nulidad de las resoluciones demandadas.

Para el *ad quem*, la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Hábitat había caducado para el momento en el que se profirieron los actos demandados, ya que en el término de 3 años contado desde el momento de la denuncia **-2 de junio de 2010**- debió expedirse la resolución que impuso la sanción y quedar en firme. Sin embargo, el acto sólo cobró ejecutoria hasta el **25 de marzo de 2014**, cuando se resolvió el recurso de apelación formulado contra la Resolución 799 de 2013.

El Tribunal indicó que el Decreto Distrital 419 de 2008, era la norma vigente para el momento en el que se emprendió la investigación, el cual prevé en el artículo 14, el término que tiene la entidad para iniciar la actuación de acuerdo con el tipo de afectación -leve, grave o gravísima-. Asimismo, señaló que se trata de un plazo diferente al de caducidad de la facultad sancionatoria, pues este regula la duración máxima del proceso administrativo.

Establecida esa diferencia, resaltó que la norma que rige la caducidad en el caso concreto es el Decreto 01 de 1984, vigente en el momento en el que inició la investigación administrativa -2 de junio de 2010-, que estipula en el artículo 38 que *"(…) la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que puede ocasionarlas."*

A partir de la regla de caducidad, el Tribunal consideró que la contabilización del término en el caso concreto debió partir de la fecha en la que la Secretaría Distrital de Hábitat tuvo conocimiento de la infracción a través de queja radicada por la Caja de Vivienda Popular -2 de junio de 2010-, pues antes le resultaba imposible ejercer su facultad

sancionatoria. En consecuencia, desde ese momento la autoridad tenía 3 años para investigar, imponer la sanción, resolver los recursos formulados y notificar el contenido de las decisiones.

Para el juzgador, el término de caducidad tiene como finalidad garantizar la efectividad material del principio de seguridad y certeza en las actuaciones de la administración. Sin embargo, la jurisprudencia del Consejo de Estado no tiene una postura uniforme sobre el cómputo de ese plazo, ya que ha expuesto tres tesis en relación con ese asunto, razón por la que acogió la posición en la que la potestad sancionatoria se entiende ejercida con la emisión y notificación del acto sancionatorio, y la expedición y notificación de los actos que resuelven los recursos de la vía gubernativa.

Ese despacho judicial destacó que la tesis adoptada está contenida en el concepto proferido el 25 de mayo de 2005, por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y en la sentencia de 5 de febrero de 2009, emitida por la Sección Primera de la misma Corporación.

Finalmente, indicó que si bien la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado estableció que la facultad se materializa con la expedición y notificación del acto **se aparta de ese pronunciamiento por las siguientes razones**: (i) el principio de autonomía e independencia de las decisiones judiciales previsto en el artículo 228 Superior; (ii) la jurisprudencia es un criterio auxiliar de la actividad judicial y no la fuente formal de derecho de acuerdo con el artículo 230 de la Carta Política; (iii) la sentencia referida no tiene efectos *erga omnes* y (iv) el acto administrativo sancionatorio que no está en firme carece de fuerza vinculante.

En suma, para el *ad quem* no hay una postura jurisprudencial sobre la contabilización del término de caducidad previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 que lo vincule, razón por la que interpretó que en ese plazo debe expedirse el acto y quedar ejecutoriado. Bajo esa consideración declaró la nulidad de las resoluciones demandadas.

Acción de tutela

2. El 23 de febrero de 2017, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá formuló acción de tutela en contra de la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016, por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Para la demandante, el fallo en mención incurrió en defecto por **desconocimiento del precedente**, pues ignoró la postura jurisprudencial del Consejo de Estado relacionada con la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, según la cual, dicha potestad se

entiende ejercida cuando se expide el acto principal y se notifica. Esta tesis se acogió en la sentencia de 29 de septiembre de 2009, proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado.

La accionante adujo que si bien los jueces pueden apartarse de las posiciones jurisprudenciales fijadas por los órganos de cierre de cada jurisdicción, esa posibilidad está sometida a condiciones estrictas, tales como el reconocimiento de la postura vinculante y la exposición de las razones en la que se sustenta esa decisión. Sin embargo, la autoridad judicial accionada omitió por completo el precedente fijado por el Consejo de Estado "*pues en su fallo no existe alusión alguna al mismo, ni la más mínima exposición argumentativa para desconocerlo y retroceder en la línea jurisprudencial."*[3]

3. En auto de 28 de febrero de 2017, la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado admitió la acción de tutela, corrió traslado a la autoridad judicial accionada y vinculó a ICODI S.A.S, quien no se pronunció sobre la solicitud de amparo.

Respuesta de la Sección Primera –Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

4. La autoridad judicial accionada se opuso a la prosperidad del amparo, debido a que en el proceso acusado respetó las reglas que regían el asunto y los derechos fundamentales de las partes.

En su criterio, no se configuró el defecto alegado, ya que en el fallo acusado expuso las razones por las que se apartó del criterio fijado en la sentencia dictada el 29 de septiembre de 2009 por la Sala Plena del Consejo de Estado. Específicamente, porque la jurisprudencia es un criterio auxiliar de la actividad de los jueces, la sentencia en mención no tiene efectos *erga omnes* y la autonomía e independencia de las decisiones judiciales amparó su decisión.

Finalmente, señaló que en la sentencia cuestionada también presentó de forma clara y detallada los argumentos fácticos y jurídicos que sustentaron su decisión, y las providencias del Consejo de Estado que respaldan su interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Fallo de tutela de primera instancia

5. El 29 de marzo de 2017[4], la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado amparó el derecho al debido proceso de la accionante, dejó sin efectos la sentencia acusada y le ordenó a la

3 Folio 17, cuaderno 1.
4 El fallo de tutela fue notificado mediante oficios de 10 de octubre de 2017. Folios 210-216, cuaderno 1.

autoridad judicial demandada que profiriera una nueva decisión con base en los argumentos expuestos en esa oportunidad.

Para establecer el defecto de la providencia judicial, el *a quo* determinó, en primer lugar, si en el momento en el que se emitió el fallo acusado habían diversas posiciones sobre la caducidad de la facultad sancionatoria y precisó que:

En sentencia de 5 de febrero de 2009, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo un recuento de las diversas posturas sobre el tema en mención y concluyó que era necesario que en el término de caducidad se profiera y notifique el acto, y se resuelvan los recursos correspondientes para la firmeza del mismo.

Luego, el 29 de septiembre de 2009, en atención a la disimilitud de los enfoques planteados, la Sala Plena del Consejo de Estado indicó que la tesis que debe imperar es la que considera que la sanción disciplinaria se entiende impuesta con la expedición del acto principal y su notificación, ya que la decisión de los recursos formulados en la vía gubernativa corresponde a una etapa posterior cuyo propósito no es emitir el pronunciamiento, sino permitir que este sea revisado a instancia del administrado. La posición de la Sala Plena se reiteró por la Sección Primera del Consejo de Estado en las sentencias de 15 y 29 de septiembre de 2016.

Con base en esas circunstancias, el *a quo* concluyó que para la fecha en la que profirió la sentencia judicial cuestionada, el Consejo de Estado ya había rectificado el precedente al que aludió el juez accionado, en el sentido de precisar que la facultad sancionatoria se ejerce cuando en el término de 3 años, previsto en el artículo 38 del CCA, se expide el acto sancionatorio y se notifica.

En concordancia con lo expuesto, reconoció que en el fallo de tutela que profirió el 14 de julio de 2016 en un asunto con similares supuestos de hecho denegó el amparo porque los jueces accionados aplicaron alguna de las tesis expuestas por el Consejo de Estado sobre la caducidad de la facultad sancionatoria. Sin embargo, en este caso **verificó un criterio constante, uniforme, unívoco y consolidado de la Sección Primera** en relación con ese tema, razón por la que decidió **modificar la postura que hasta la fecha sostuvo en sede de tutela *"para imponer a las autoridades judiciales el acatamiento del aludido pronunciamiento judicial"***[5].

Impugnación presentada por la constructora ICODI S.A.S.

5 Folio 208, cuaderno 1.

6. El 11 de octubre de 2017, la constructora ICODI S.A.S. impugnó el fallo de primera instancia porque, a su juicio, la providencia judicial accionada no desconoció el precedente judicial de acuerdo con lo previsto en el artículo 270 del CPACA y, además, la postura expuesta por el *a quo* para conceder el amparo se sustentó en una de las diversas tesis sobre la operancia de la caducidad.

   Asimismo, señaló que en el marco del proceso de tutela 2017-1043, la Sección Cuarta del Consejo de Estado denegó el amparo de los derechos de la Alcaldía Distrital de Bogotá, en la tutela que alegó la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente en circunstancias idénticas a las expuestas en este caso. La decisión se confirmó el 3 de agosto de 2017 por la Sección Quinta de esa Corporación.

Impugnación presentada por el Magistrado Fredy Ibarra Martínez

7. El 12 de octubre de 2017, Magistrado Fredy Ibarra Martínez, ponente de la decisión contra la que se formuló la acción de tutela, impugnó el fallo de primera instancia con base en las siguientes razones: (i) en la providencia cuestionada se expusieron los argumentos por los que la Subsección se apartó de la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2009 por la Sala Plena del Consejo de Estado y (ii) en casos con similares presupuestos fácticos algunas secciones del Consejo de Estado -Segunda, Cuarta y Quinta- han desestimado la configuración del defecto, al constatar la inexistencia de un precedente vinculante con respecto a la forma de contabilización del término de caducidad previsto en el artículo 38 del CCA.

Fallo de segunda instancia

8. El 23 de noviembre de 2017, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, denegó el amparo del derecho al debido proceso de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

   El *ad quem* descartó la configuración del defecto de la decisión cuestionada, debido a que la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2009 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado **no es un precedente aplicable** para el caso estudiado en esa oportunidad.

   En particular, señaló que dicha sentencia unificó la postura sobre la prescripción de la facultad sancionatoria en materia disciplinaria prevista en los artículos 12 de la Ley 25 de 1974 y 6º de la Ley 13 de 1984, normas diferentes a la que sirvió como sustento a la decisión cuestionada, y esa providencia precisó que la interpretación efectuada en esa oportunidad opera para el régimen sancionatorio disciplinario, razón

por la que *"no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales"*[6]

En contraste, la decisión cuestionada se sustentó en el término de caducidad previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, con respecto al cual no existía para ese momento un criterio jurisprudencial unificado.

Establecida la inexistencia de un precedente vinculante para el caso concreto, el *ad quem* sostuvo que de la actividad argumentativa del juez de segunda instancia tampoco se desprendía la afectación de los derechos de la accionante, ya que: (i) explicó que no había una postura unificada en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la contabilización del término de caducidad previsto en el artículo 38 del CCA; (ii) expuso las razones por las que consideró que la facultad sancionatoria se ejerce cuando se expide el acto sancionatorio, se notifica y se resuelven los recursos correspondientes y (iii) precisó que, si bien la sentencia de 29 de septiembre de 2009 acoge una tesis diferente, esta decisión no constituye un precedente vinculante para el caso examinado.

Finalmente, resaltó que el artículo 52 del CPACA zanjó la discusión sobre el momento en el que se entiende ejercida la potestad sancionatoria en vigencia de esa norma, al precisar que *"la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado."*

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1.- Corresponde a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto objeto de revisión y problema jurídico

2.- Como consecuencia de la denuncia formulada por la Caja de Vivienda Popular el **2 de junio de 2010,** relacionada con las deficiencias estructurales presentadas en el inmueble ubicado en la calle 63 sur núm. 5D-37 del proyecto "Germinar I", la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá inició una investigación en contra de la constructora ICODI.

---

6 Folio 307, cuaderno 1.

3.- La Subdirección de Investigaciones y Control de Vivienda de la Secretaría Distrital de Hábitat profirió la **Resolución 799 de 29 de abril de 2013,** en la que sancionó a ICODI S.A.S. con multa y le ordenó realizar las obras necesarias para enmendar las deficiencias comprobadas, la cual fue notificada el 15 de mayo de ese mismo año.

4.- Mediante las **Resoluciones 1682 de 22 de julio de 2013** y **144 de 12 de febrero de 2014** se resolvieron los recursos de reposición y de apelación formulados por la sociedad en contra del acto administrativo sancionatorio, y se mantuvo la decisión cuestionada.

5.- El 25 de septiembre de 2014, ICODI S.A.S. formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de las resoluciones en comento, en la que alegó, entre otras razones, la caducidad de la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

6.- En sentencia de 6 de mayo de 2016, el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá denegó las pretensiones de la demanda. En relación con el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 adujo que esta disposición debe ser interpretada de acuerdo con la tesis expuesta por la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de 29 de septiembre de 2009, en la que se estableció que la facultad sancionatoria se entiende ejercida con la expedición del acto principal y su notificación.

Con base en esa postura, el juez consideró que la facultad sancionatoria de la Secretaría de Hábitat en el caso concreto caducaba el 2 de junio de 2013. Por lo tanto, comprobada la expedición del acto sancionatorio el 29 de abril de 2013 y su correspondiente notificación el 15 de mayo de ese año, descartó la caducidad alegada.

Asimismo, desestimó los otros argumentos de la demanda y, por ende, no accedió a la pretensión de nulidad presentada por la sociedad sancionada.

7.- En **sentencia de 24 de noviembre de 2016**, la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de 6 de mayo de 2016 y, en su lugar, declaró la nulidad de los actos administrativos demandados.

Para el *ad quem*, la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Hábitat caducó, ya que en el término de 3 años contado desde el momento de la denuncia -2 de junio de 2010- debió expedir el acto administrativo sancionatorio y resolver los recursos de la vía gubernativa. Sin embargo, la sanción sólo quedó en firme el 25 de marzo de 2014, cuando se notificó la resolución que resolvió el recurso de apelación.
De igual forma, indicó que, si bien la sentencia de 29 de septiembre de 2009 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado estableció que la facultad se materializa con la expedición y notificación del acto administrativo

sancionatorio, se aparta de ese pronunciamiento por las siguientes razones: (i) se encuentra amparado por el principio de autonomía e independencia de las decisiones judiciales previsto en el artículo 228 Superior; (ii) la jurisprudencia es un criterio auxiliar de la actividad judicial y no la fuente formal de derecho de acuerdo con el artículo 230 de la Carta Política; (iii) la sentencia de unificación no tiene efectos *erga omnes* y (iv) el acto sancionatorio que no está en firme carece de fuerza vinculante.

8.- La Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá presentó acción de tutela en contra de la providencia emitida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Para la demandante, el fallo en mención incurrió en el defecto por **desconocimiento del precedente** porque ignoró la posición jurisprudencial en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, según la cual esta **se entiende ejercida cuando se expide el acto sancionatorio y se notifica**, que se fijó el 29 de septiembre de 2009 por la Sala Plena del Consejo de Estado.

9.- En primera instancia, la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado **amparó el derecho al debido proceso de la accionante, dejó sin efectos la sentencia acusada y le ordenó a la autoridad judicial accionada que profiriera una nueva decisión con base en los argumentos expuestos en el fallo de tutela**.

El *a quo* destacó que para la fecha de la providencia cuestionada, ya se había emitido la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009, en la que se rectificó la tesis a la que aludió el juez accionado y además existía un criterio constante, uniforme, unívoco, consolidado y vinculante de la Sección Primera del Consejo de Estado en relación con la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

10.- Impugnada la decisión, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado **revocó el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, denegó el amparo del derecho al debido proceso de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.**

El *ad quem* descartó la configuración del defecto porque la sentencia de unificación invocada, en la medida en que se basó en normas diferentes a las de la providencia acusada, no constituía un precedente vinculante para el juez accionado.

11.- Debido a que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales tiene dos niveles de análisis, el primero que corresponde a los requisitos generales y un segundo nivel, que atiende a los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, la Sala establecerá, de acuerdo con ese orden, si concurren dichos presupuestos para controvertir la sentencia del 24 de noviembre de 2016,

proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Si se supera el análisis de procedencia general le corresponde a esta Sala determinar si:

¿La sentencia acusada incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente porque presuntamente desatendió la regla jurisprudencial fijada por el Consejo de Estado según la cual para que no opere la caducidad de la facultad sancionatoria, en el término previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, las autoridades deben emitir y notificar el acto administrativo que impone la sanción?

Para resolver el problema jurídico anunciado se abordarán los siguientes temas: (i) la acción de tutela contra providencias judiciales y los requisitos específicos de procedibilidad con énfasis en el desconocimiento del precedente; (ii) el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-, y finalmente (iii) resolverá el caso concreto.

Procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales[7]

12.- El artículo 86 de la Constitución Política prevé que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública. Los jueces como autoridades públicas deben ajustar sus actuaciones a la Constitución y a la ley, y garantizar los principios, deberes y derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política.

De acuerdo con esas obligaciones, esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales que vulneren los derechos fundamentales de las partes, y que se aparten de los preceptos superiores. Sin embargo, se trata de una procedencia excepcional, en atención a la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela y en aras de salvaguardar la cosa juzgada, la autonomía e independencia de la función judicial, y la seguridad jurídica.

Requisitos generales de procedencia

13.- En concordancia con el carácter excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, la **sentencia C-590 de 2005** identificó los siguientes requisitos generales de procedencia: (i) la relevancia constitucional de la cuestión discutida, esto es, que el caso involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) el cumplimiento del presupuesto de subsidiariedad que caracteriza a la tutela, o sea, que se hayan agotado todos los

7 Las siguientes consideraciones fueron desarrolladas en las sentencias T- 534 de 2017 y T-565 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; (iii) la observancia del requisito de inmediatez, es decir, que la acción se interponga en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (iv) cuando se trate de una irregularidad procesal que tenga un efecto decisivo en la sentencia cuestionada; (v) la identificación razonable tanto de los hechos que generaron la vulneración, como de los derechos vulnerados; y (vi) que no se trate de sentencias de tutela.

Requisitos específicos de procedibilidad

14.- Los requisitos específicos aluden a la concurrencia de defectos en el fallo atacado que, en razón de su gravedad, hacen que éste sea incompatible con los preceptos constitucionales y vulnere los derechos fundamentales de las partes. Las condiciones de procedibilidad se han clasificado por la jurisprudencia constitucional así:

Defecto orgánico: ocurre cuando el funcionario judicial que profirió la sentencia impugnada carece en forma absoluta de competencia.

Defecto procedimental absoluto: se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.[8]

Defecto fáctico: se presenta en los eventos en los que el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, o la valoración de la prueba fue absolutamente equivocada.

Defecto material o sustantivo: se configura en los casos en los que la autoridad judicial juzga el asunto con base en normas inexistentes, inconstitucionales o claramente inaplicables al caso concreto, o cuando se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.[9]

---

8 *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia T-324/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): *"... sólo en aquellos casos en los cuales el acto que adscribe la competencia resulte ostensiblemente contrario a derecho, - bien por la notoria y evidente falta de idoneidad del funcionario que lo expidió, ora porque su contenido sea abiertamente antijurídico -, el juez constitucional puede trasladar el vicio del acto habilitante al acto que se produce en ejercicio de la atribución ilegalmente otorgada. Sólo en las condiciones descritas puede el juez constitucional afirmar que la facultad para proferir la decisión judicial cuestionada no entra dentro de la órbita de competencia del funcionario que la profirió y, por lo tanto, constituye una vía de hecho por defecto orgánico.*

9 *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia SU-159/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): *"(...) opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto, bien sea, por ejemplo (i.) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii.) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii.) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional, (iv.) porque ha sido declarada inexequible por la propia Corte Constitucional o, (v.) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador*

Error inducido: sucede cuando el Juez o Tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y esa circunstancia lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.[10]

Decisión sin motivación: implica el incumplimiento de los servidores judiciales del deber de exponer los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones.

Desconocimiento del precedente: se configura cuando por vía judicial se ha fijado el alcance sobre determinado asunto y el funcionario judicial desconoce la regla jurisprudencial establecida.[11]

Violación directa de la Constitución: se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política.

Examen de los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el caso que se analiza

15.- La Sala establecerá, a continuación, si concurren los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en relación con la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la que se le atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de la accionante.

16.- En primer lugar, se cumple con el presupuesto de **legitimación en la causa por activa**, pues la solicitud de amparo se presentó por la Secretaría Distrital de Hábitat que corresponde a una dependencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá[12], quien es la titular de los derechos fundamentales cuya vulneración se invoca como consecuencia de la sentencia acusada.

---

10 *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia SU-014/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez): *"Es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial -presupuesto de la vía de hecho -, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos - vía de hecho por consecuencia - se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales."*

11 *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 El artículo 315 de la Constitución Política señala que: "*Son atribuciones del alcalde:*
(…)
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."
Por su parte, el artículo 115 del Acuerdo 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá prevé que:
"Artículo 115. Naturaleza, objeto y funciones básicas de la Secretaría Distrital del Hábitat La Secretaría Distrital del Hábitat es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera y tiene por

Sobre el particular vale la pena destacar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional[13] ha señalado que las personas jurídicas, incluidas las de derecho público, están legitimadas para acudir a la acción de tutela con el fin de obtener la efectividad de los derechos fundamentales, de los que pueden ser titulares según su naturaleza jurídica, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

Asimismo, se advierte el cumplimiento del requisito de **legitimación en la causa por pasiva**, debido a que la acción de tutela se dirigió en contra de la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que profirió la sentencia a la que se le atribuyó la afectación de los derechos fundamentales de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

17.- En segundo lugar, la cuestión objeto de debate es de evidente **relevancia constitucional**, ya que se discute la eventual afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad como consecuencia del alegado defecto de la decisión judicial cuestionada.

En efecto, en la censura formulada se denunció la transgresión de los derechos en mención porque la autoridad judicial accionada no aplicó la tesis jurisprudencial de la Sala Plena del Consejo de Estado, en relación con la forma de contabilización del término de caducidad y la determinación sobre el ejercicio de la facultad sancionatoria. Por lo tanto, es necesario verificar si la decisión judicial cuestionada comporta un trato disímil e injustificado que afecta los derechos de la accionante.

18.- En tercer lugar, la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad porque la peticionaria **agotó todos los mecanismos judiciales de defensa a su disposición**.

La Sala advierte que la accionante no cuenta con mecanismos judiciales ordinarios para el restablecimiento de sus derechos, ya que la sentencia acusada corresponde a la decisión de segunda instancia proferida en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por ICODI S.A.S. en contra de las Resoluciones 799 de 29 de abril de 2013, 1682 de 22 de julio de 2013 y 144 de 12 de febrero de 2014.

Como quiera que la sentencia de 24 de noviembre de 2016 decidió el recurso de apelación presentado por la sociedad demandante, resulta claro que la

---

objeto formular las políticas de gestión del territorio urbano y rural en orden a aumentar la productividad del suelo urbano, garantizar el desarrollo integral de los asentamientos y de las operaciones y actuaciones urbanas integrales, facilitar el acceso de la población a una vivienda digna y articular los objetivos sociales económicos de ordenamiento territorial y de protección ambiental.
Además de las atribuciones generales establecidas en el presente Acuerdo, la Secretaría Distrital del Hábitat tiene las siguientes funciones básicas:
m. Controlar, vigilar e inspeccionar la enajenación y arriendo de viviendas para proteger a sus adquirentes.
(...)"
13 Ver sentencias SU-1193 de 2000; M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y T-200 de 2004; M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Secretaría Distrital de Hábitat no cuenta con un medio ordinario o extraordinario para confrontar la postura sentada por la autoridad judicial accionada en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria y la aplicación del precedente judicial al que alude en sede de tutela, y de esta manera lograr la protección eficaz e idónea de los derechos fundamentales invocados.

Ahora bien, revisados los recursos extraordinarios que proceden contra las sentencias de segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos se advierte que el único recurso que eventualmente permitiría discutir el asunto planteado por la peticionaria en sede de tutela es el extraordinario de unificación de jurisprudencia previsto en el artículo 256 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, el cual establece como causal única que "*(…) la sentencia impugnada contraríe o se oponga a una sentencia de unificación del Consejo de Estado."*

A pesar de que el objeto del recurso extraordinario en mención, en principio, tiene un propósito similar al perseguido a través de la presente acción constitucional, en el caso bajo examen resulta **improcedente por el incumplimiento de la cuantía**.

En particular, porque en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, ICODI S.A.S. estimó la cuantía del proceso de acuerdo con el monto de la sanción impuesta y, por ende, la fijó en $12'696.079[14]. Esta suma no alcanza la cuantía mínima de 250 SMMLV prevista en el numeral 2º del artículo 257 *ibídem* para la procedencia del recurso formulado en contra de sentencias de contenido patrimonial dictadas en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se controvierten actos administrativos de cualquier autoridad.

Así las cosas, establecida la inexistencia de un medio ordinario o extraordinario de defensa judicial, diferente a los ya usados, para el restablecimiento de los derechos fundamentales de la Secretaría Distrital de Hábitat se comprueba el presupuesto de subsidiariedad.

19.- En cuarto lugar, la acción de tutela fue **interpuesta en un término razonable**, requisito que atiende a la finalidad de este mecanismo para lograr la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

El carácter oportuno de la acción resulta evidente, debido a que la actora tardó aproximadamente 3 meses en la formulación de la tutela, que corresponde a un término razonable. En efecto, la sentencia de la que se deriva la alegada afectación de los derechos de la accionante se profirió el 24 de noviembre de 2016 y la solicitud de amparo se elevó el 23 de febrero de 2017.

---

14 Folio 108, cuaderno 1 proceso ordinario.

20.- En quinto lugar, **la accionante identificó de manera razonable los hechos y actuaciones que generaron la vulneración de sus derechos**. Las circunstancias fácticas están claramente detalladas en el escrito de tutela y debidamente soportadas en las pruebas documentales obrantes en el expediente.

La actora identificó la providencia judicial que considera transgresora de sus derechos fundamentales, esto es, la sentencia de 24 de noviembre de 2016 proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que concluyó que la facultad sancionatoria de la Secretaría Distrital de Hábitat caducó, debido a que resolvió los recursos de reposición y apelación formulados en contra del acto administrativo sancionatorio luego de cumplido el término de 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984. Asimismo, precisó el defecto de la providencia judicial cuestionada -desconocimiento del precedente- y las razones en las que sustenta su configuración.

21.- En sexto lugar, la acción de tutela **no se dirigió contra un fallo de tutela**. La demandante formuló la acción constitucional contra la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió la apelación formulada por ICODI S.A.S. en contra de la providencia de primera instancia dictada el 6 de mayo de 2016, por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que la sociedad presentó en contra de las Resoluciones 799 de 29 de abril de 2013, 1682 de 22 de julio de 2013 y 144 de 12 de febrero de 2014.

Los requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

22.- Como quiera que la acción de tutela bajo examen cumple los requisitos generales de procedencia, la Sala reiterará la caracterización del defecto que se le atribuyó la providencia judicial cuestionada.

Desconocimiento del precedente[15]

23.- El precedente se ha definido como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo[16]. Dicha obligatoriedad responde a motivos de diversa índole que, como se verá, se complementan.

---

15 Este capítulo ha sido desarrollado en las sentencias SU 053 de 2015, T-667 de 2015, T-534 de 2017, T-202 de 2017 y T-606 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

16 Cfr., sobre la definición de precedente, las sentencias T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, SU-047 de 1999 y C-104 de 1993, en ambas M. P. Alejandro Martínez Caballero.

La primera razón corresponde a la protección del derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. En efecto, el desconocimiento de las providencias previas que estudiaron casos equiparables al analizado comportaría una grave amenaza a los derechos y principios mencionados.

El segundo argumento responde al carácter vinculante del precedente, en especial si es fijado por órganos cuya función es unificar jurisprudencia. Tal y como lo ha explicado esta Corte el reconocimiento de esa obligatoriedad se funda en una postura teórica que señala que *"el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX (…), sino una práctica argumentativa racional"*[17]. Esta consideración le otorga al precedente la categoría de fuente de derecho aplicable al caso concreto.

24.- La jurisprudencia constitucional ha diferenciado dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, esta distinción está fundada en la autoridad que profiere el fallo que se tiene como referente. En efecto, el ***horizontal*** hace referencia al respeto que un juez debe tener sobre sus propias decisiones y sobre las tomadas por jueces de igual jerarquía, mientras que, el ***vertical*** apunta al acatamiento de las sentencias emitidas por las instancias superiores en cada jurisdicción, encargadas de unificar la jurisprudencia.

El precedente que emana de los altos tribunales de justicia en el país (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado), adquiere un carácter ordenador y unificador que busca realizar los principios de primacía de la Constitución, la igualdad, la confianza legítima y el debido proceso. Adicionalmente, se considera indispensable como técnica judicial para mantener la coherencia del sistema[18].

En la práctica jurídica actual, las instancias de unificación de jurisprudencia son ineludibles, debido a que el Derecho es dado a los operadores jurídicos a través del lenguaje, herramienta que no tiene contenidos semánticos únicos. Por lo tanto, es altamente susceptible de traer consigo ambigüedades o vacíos que pueden generar diversas interpretaciones o significados. Esa posibilidad genera la necesidad de que, en primer lugar, sea el juez el que fije el alcance de este en cada caso concreto y, en segundo lugar, existan órganos que permitan disciplinar esa práctica jurídica en pro de la igualdad.

25.- El carácter vinculante, obligatorio y de fuente de derecho de la jurisprudencia emanada de los órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones y de la Corte Constitucional en todo el ordenamiento jurídico

---

[17] Sentencia C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[18] Cfr. T-292 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa: "*En este sentido, la vinculación de los jueces a los precedentes constitucionales resulta especialmente relevante para la unidad y armonía del ordenamiento como conjunto, precisamente porque al ser las normas de la Carta de textura abierta, acoger la interpretación autorizada del Tribunal constituye una exigencia inevitable."*

cuando involucra su interpretación constitucional, está ampliamente reconocido. La **sentencia C-816 de 2011**[19] explicó que *"la fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como* ***órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones****. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores."* (Negrilla fuera del texto)

26.- Como consecuencia de la obligatoriedad del precedente, la jurisprudencia constitucional estableció parámetros que permiten determinar si en un caso resulta aplicable. La **sentencia T-292 de 2006**[20] fijó los siguientes criterios: (i) que en la *ratio decidendi* de la sentencia anterior se encuentre una **regla jurisprudencial** aplicable al caso a resolver; (ii) que esta regla resuelva un **problema jurídico semejante** al propuesto en el nuevo caso y (iii) que los **hechos sean equiparables** a los resueltos anteriormente.

La falta de acreditación de estos tres elementos impide establecer que un conjunto de sentencias anteriores constituya precedente vinculante para el caso concreto y, por ende, al juez no le es exigible dar aplicación al mismo.

27.- Ahora bien, cuando los funcionarios judiciales encuentren cumplidos los tres criterios mencionados, tienen la posibilidad de apartarse del precedente, siempre y cuando (i) lo identifiquen de manera expresa y (ii) ofrezcan una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, que dé cuenta de las razones por las qué se apartan de la regla jurisprudencial previa[21]. Así se protege el carácter dinámico del derecho y la autonomía e independencia de que gozan los jueces.

28.- De manera que sólo cuando un juez desconoce una regla jurisprudencial vinculante y plenamente aplicable a determinada situación, sin cumplir con la

---

[19] MP Mauricio González Cuervo. Cfr. 5.4.2. Fuerza vinculante de la jurisprudencia de los órganos judiciales de cierre de las jurisdicciones -jurisprudencia constitucional-.

[20] Reiterada en muchas oportunidades. Cfr., T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-1033 de 2012, M. P. Mauricio González Cuervo y T-285 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

[21] Cfr., T-082 de 2011, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-794 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-634 de 2011, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta última, dicho en otras palabras se explica: "*La Corte también refirió al grado de vinculación para las autoridades judiciales del precedente jurisprudencial emitido por las altas cortes. Resulta válido que dichas autoridades, merced de la autonomía que les reconoce la Carta Política, puedan en eventos concretos apartarse del precedente, pero en cualquier caso esa opción argumentativa está sometida a estrictos requisitos, entre otros (i) hacer explícitas las razones por las cuales se aparte de la jurisprudencia en vigor sobre la materia objeto de escrutinio judicial; y (ii) demostrar suficientemente que la interpretación alternativa que se ofrece desarrolla de mejor manera los derechos, principios y valores constitucionales. Esta opción, aceptada por la jurisprudencia de este Tribunal, está sustentada en reconocer que el sistema jurídico colombiano responde a una tradición de derecho legislado, la cual matiza, aunque no elimina, el carácter vinculante del precedente, lo que no sucede con otros modelos propios del derecho consuetudinario, donde el precedente es obligatorio, basado en el principio del stare decisis.*"

carga argumentativa descrita, incurre en la causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, relacionada con el desconocimiento del precedente judicial y, en consecuencia, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de las personas que acudieron a la administración de justicia.

El desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-

29.- La jurisprudencia del Consejo de Estado ha expuesto diversas interpretaciones sobre la forma de contabilización del término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984- y, específicamente, sobre el momento en el que se entiende ejercida la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas.

En efecto, las secciones de esa Corporación desarrollaron tres tesis según las cuales, en el plazo en mención y para que no opere la caducidad, las autoridades deben: (i) expedir el acto administrativo sancionatorio; (ii) proferir dicho acto y notificarlo, y (iii) emitir la decisión principal, notificarla, resolver los recursos formulados en su contra y notificar al recurrente.

En atención a esa disparidad de posturas, en **sentencia del 29 de septiembre de 2009**[22] la Sala Plena del Consejo de Estado consideró necesario establecer cuándo se entiende ejercida la facultad sancionatoria y 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 de la vía gubernativa.**

Es necesario precisar que dicha sentencia de unificación se emitió en el marco de un proceso disciplinario adelantado por la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos y de acuerdo con el término de caducidad previsto en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974[23], modificado por el artículo 6º de la Ley 13 de 1984.

Posteriormente, la **Sección Primera del Consejo de Estado**, tal y como se verá, acogió la sentencia proferida por Sala Plena de esa Corporación **como una decisión orientadora** y a partir de ese referente fijó un precedente pacífico, reiterado y uniforme, según el cual en el término de caducidad de 3 años previsto en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984 la autoridad administrativa debe proferir el acto sancionatorio y notificarlo.

---

22 M.P. Susana Buitrago Valencia.
23 "*ARTICULO 12. La acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta.*"

30.- En la **sentencia de 9 de junio de 2011**[24] la Sección Primera estudió el recurso de apelación formulado contra la decisión proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias expedidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En esa oportunidad, dicha autoridad judicial estableció que si bien la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 no hizo referencia al artículo 38 del Decreto 01 de 1984, la tesis expuesta por la Sala Plena era pertinente para fijar el alcance de esa norma. Asimismo, señaló que la decisión de los recursos interpuestos contra el acto principal no puede ser considerada como la que impone la sanción porque corresponde a una etapa posterior de revisión de la actuación a instancias del administrado. Por lo tanto, la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de tres años se expide y notifica el acto principal.

La **sentencia de 23 de febrero de 2012**[25] también estudió una resolución expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y concluyó que ésta se profirió y notificó en el término de tres años previstos en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

La autoridad judicial reiteró los argumentos expuestos en la sentencia de 9 de junio de 2011 y, por ende, señaló que la sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de caducidad se ejerce la potestad, es decir, se expide el acto y se adelanta la notificación correspondiente.

La **sentencia de 14 de febrero de 2013**[26] en la que se decidió la apelación formulada contra la sentencia proferida por la Sección Primera Subsección B del Tribunal Administrativo Cundinamarca, en el marco de un proceso que cuestionaba la legalidad de actos expedidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que sancionaron a la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. indicó que, de acuerdo con lo señalado en decisiones previas emitidas por la misma Sección, la caducidad consagrada en el artículo 38 del CCA implica que dentro del término de tres años debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio, sin incluir en ese lapso ni la interposición ni la resolución de los recursos.

La **sentencia de 28 de agosto de 2014**[27] estudió el recurso de apelación formulado en el marco de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado en contra de resoluciones sancionatorias proferidas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. En relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad, la Sección Primera señaló

---

24 M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp.2004-00986.
25 M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2004-00344.
26 M.P. Marco Antonio Velilla Moreno. Exp. 2003-91003.
27 M.P. Guillermo Vargas Ayala. Exp. 2008-00369.

que si bien el juez de primera instancia consideró que los actos administrativos demandados deben ser anulados por haber sido expedidos por fuera del término previsto en el artículo 38 del CCA:

> *"(…) este criterio resulta equivocado por cuanto desconoce la interpretación que de estas normas ha venido haciendo la jurisprudencia del Consejo de Estado, tanto en sede de unificación de jurisprudencia (sentencia del 29 de septiembre de 2009), como en sus distintas Salas de Decisión, de acuerdo con la cual el cálculo de dicho término debe comprender únicamente la actuación administrativa principal, por lo cual una vez culminada ella con la expedición y notificación del respectivo acto se debe entender impuesta la sanción"*

En atención a esas consideraciones, revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, denegó las pretensiones de la demanda.

En el mismo sentido, la **sentencia de 29 de abril de 2015**[28] citó la unificación de 29 de septiembre de 2009 y destacó en relación con la caducidad que:

> *"(…) no sólo es necesario imponer la sanción dentro del término de los tres (3) años en mención, sino que es indispensable que se dé la notificación del acto administrativo que pone fin a la investigación disciplinaria dentro de ese mismo término, a fin de que produzca efectos legales."*

Como sustento de esa postura, reiteró que el acto que pone fin al procedimiento y resuelve de fondo el asunto es el que concreta la facultad sancionatoria, con independencia de que el debate continúe si el interesado decide hacer uso de los recursos en vía gubernativa.

En la **sentencia de 15 de septiembre de 2016**[29] la Sección Primera del Consejo de Estado estudió los argumentos presentados en el recurso de apelación formulado por la Superintendencia de Puertos y Transporte en contra de la sentencia proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo Cundinamarca, en el que indicó que en el caso concreto no había operado la caducidad de su facultad sancionatoria porque emitió el acto y lo notificó en el término de 3 años. En esa oportunidad, el *ad quem* concluyó que el recurrente tenía razón, debido a que el 29 de septiembre de 2009, la Sala Plena definió que la sanción queda impuesta oportunamente una vez concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto principal en el término previsto por la respectiva norma. Asimismo, esa Corporación resaltó que dicho criterio ha sido reiterado de forma sistemática y, por ende, no es justificable su inobservancia.

---

28 M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2005-01346.
29 M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2012-00267.

La postura descrita también se expuso, entre otras, en las sentencias de **8 de mayo de 2014**[30]**, 29 de septiembre de 2016**[31] y **15 de febrero de 2018**[32] proferidas por la Sección Primera del Consejo de Estado.

31.- Las providencias judiciales referidas previamente dan cuenta de una posición uniforme, pacífica y reiterada de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, en la que se fijó la siguiente regla jurisprudencial: **la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas no caduca si en el término de 3 años previsto en la norma en mención se expide y notifica el acto administrativo principal.**

De otra parte, es necesario resaltar que la autoridad judicial accionada conocía la regla jurisprudencial descrita, pues como se demostró en la línea jurisprudencial reconstruida, las sentencias de 9 de junio de 2011, 14 de febrero de 2013 y 15 de septiembre de 2016 decidieron recursos de apelación formulados en contra de decisiones emitidas por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Finalmente, hay que precisar que en el precedente descrito si bien se expone una tesis uniforme sobre la forma de contabilización del término de caducidad, algunas de las providencias tomaron como criterio orientador la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009 y otras sólo hicieron alusión a la postura reiterada de la sección. Es decir, se estableció una regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984, que se construyó desde dos fuentes: el criterio expuesto por la Sala Plena y el reconocimiento de esa postura como la acogida e imperante en la Sección Primera del Consejo de Estado.

Caso concreto

32.- La Sala determinará, a continuación, si la sentencia de 24 de noviembre de 2016 proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en el defecto por desconocimiento del precedente que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, corresponde a un requisito específico de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

33.- La accionante indicó que la sentencia cuestionada **desconoció el precedente** sentado por el Consejo de Estado en relación con la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas prevista en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, específicamente respecto a la forma en la que se concreta esa potestad. En ese sentido, resulta necesario precisar que, tal y como se demostró en los fundamentos 29 a 31 de esta sentencia, no hay

30 M.P. María Elizabeth García González. Exp. 2010-0003.
31 M.P. María Claudia Rojas Lasso. Exp. 2004-00370.
32M.P. Lucy Jeannette Bermúdez. Exp. 2005-01423.

discusión sobre el momento en el que inicia la contabilización del término de caducidad -presentación de la queja- sino sobre las actividades que debe adelantar la administración en el término de 3 años establecido en la norma en mención.

La existencia de un precedente vinculante para la autoridad judicial accionada

34.- Para el análisis del defecto descrito, lo primero que advierte la Sala es que la actora denunció la inobservancia de la tesis jurisprudencial fijada en la sentencia de unificación emitida por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009.

En el examen de esa censura, el juez de tutela de segunda instancia adujo que la sentencia invocada no constituía un precedente para el caso resuelto en la providencia acusada. Lo anterior, porque la Sala Plena unificó la postura sobre la caducidad de la facultad sancionatoria en materia disciplinaria prevista en los artículos 12 de la Ley 25 de 1974 y 6º de la Ley 13 de 1984, mientras que la decisión cuestionada se sustentó en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

Igualmente, el *ad quem* hizo referencia a otros fallos de tutela emitidos por la Sección Cuarta -8 de septiembre de 2016[33] y 8 de junio de 2017[34]- en los que se descartó el defecto por desconocimiento del precedente derivado de la sentencia de unificación.

35.- Sobre la sentencia que se adujo desconocida, se advierte que la Sala Plena del Consejo de Estado, tras revisar las diversas posturas expuestas por las secciones de esa Corporación, estimó necesario determinar cuándo se considera impuesta la sanción y de esta manera establecer la configuración de la caducidad. De esta suerte, concluyó que la actuación administrativa se concreta con la expedición y notificación del acto principal.

Aunque aparentemente la providencia en mención pretendió unificar un concepto general -ejercicio de la facultad sancionatoria-, precisó que adoptaba esa tesis en relación con el *"régimen sancionatorio disciplinario"* y que la postura unificada "*no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales*."

La argumentación descrita generó discusiones sobre los alcances de la sentencia de unificación, específicamente porque el fallo (i) fijó la interpretación de un concepto y no de una norma; (ii) resolvió un caso regido por disposiciones especiales de caducidad; (iii) circunscribió la interpretación al régimen sancionatorio disciplinario; y (iv) excluyó los regímenes especiales.

33 M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente. 2016-01374-01
34 M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Expediente. 2017-01043-00

En efecto, estos elementos han sido considerados por algunas secciones del Consejo de Estado para descartar que la sentencia de 29 de septiembre de 2009, constituya un precedente en los casos regidos por el artículo 38 del Decreto 01 de 1984, lo que evidencia una controversia hermenéutica sobre el alcance del fallo que debe ser resuelta por el máximo órgano de esa jurisdicción.

36.-A pesar del debate referido previamente, lo cierto es que, tal y como se demostró en los fundamentos jurídicos 29 a 31 de esta providencia, la sentencia de unificación invocada por la accionante se erigió en una decisión orientadora para la Sección Primera del Consejo de Estado 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:

Sentencia	**Hechos**	**Punto de derecho**	**Regla de decisión**
9 de junio de 2011 Exp. 2004-00986	Termoflores S.A. E.S.P. demandó una resolución expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en la que le impuso sanción pecuniaria. La demandante adujo que la facultad sancionatoria de la entidad caducó porque notificó el acto principal luego de que venciera el plazo de tres años previsto en el artículo 38 del CCA.	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	La facultad sancionatoria de las autoridades administrativas se entiende oportunamente ejercida si dentro del término de caducidad se expide y se notifica el acto principal.
23 de febrero de 2012 Exp. 2004-00344	Termotasajero S.A. E.S.P. demandó la Resolución núm. 3263 de 23 de julio de 2003, expedida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La actora adujo que el acto demandado solo	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	La sanción se considera oportunamente impuesta si dentro del término de caducidad se expide y se notifica el acto principal, en el que se impone la sanción.

	adquirió firmeza el 15 de diciembre de 2003, momento en el que había vencido el término de caducidad.		
14 de febrero de 2013 Exp. 2003-91003	La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. demandó la resolución sancionatoria proferida por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y los actos que decidieron los recursos de reposición y de apelación que formuló en contra del acto principal. La sociedad adujo que las quejas de los usuarios se presentaron en el año 1999 y el acto que resolvió el recurso de apelación en contra de la sanción se expidió hasta el 2 de julio de 2003, razón por la que se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria de conformidad con lo preceptuado en el artículo 38 del CCA.	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	La caducidad consagrada en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo implica que dentro del término de tres años allí establecido, debe expedirse y notificarse el acto sancionatorio, sin incluir en ese lapso la interposición de los recursos.
28 de agosto de 2014 Exp. 2008-00369	Gas País S.A. y Cia. S.C.A. E.S.P. demandó la resolución expedida el 19 de noviembre de 2007, por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la que le impuso multa y el acto que resolvió el recurso de reposición.	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	El término de tres años previsto en el artículo 38 del CCA opera únicamente en relación con la actuación administrativa principal, razón por la cual la sanción será válidamente impuesta si se expide y notifica el acto administrativo

	La sociedad adujo que la entidad no tenía competencia para imponer la sanción, debido a que en el momento de la expedición del acto y la resolución de los recursos se había vencido el término para actuar previsto en el artículo 38 del CCA.		principal dentro de este lapso.
29 de abril de 2015 Exp. 2005-01343	Hermes Hernán Rodríguez Hernández demandó el acto proferido por el Presidente de la Sala Disciplinaria de la Junta Central de Contadores, mediante el cual fue suspendido temporalmente del ejercicio de la profesión. El actor adujo que la facultad sancionatoria de la autoridad caducó porque la sanción se impuso por fuera del término de tres años previsto en el artículo 38 del CCA.	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	De acuerdo con el artículo 38 del CCA no sólo es necesario imponer la sanción dentro del término de los tres años en mención, sino que es indispensable que se dé la notificación del acto administrativo que pone fin a la investigación disciplinaria dentro de ese mismo término, a fin de que produzca efectos legales.
15 de septiembre de 2016 Exp. 2012-00267	La empresa Maifesalud Ltda. demandó la resolución sancionatoria expedida por la Superintendencia de Puertos y Transporte. La sociedad arguyó que la facultad de la entidad caducó, debido a que acto administrativo que	Aplicación del artículo 38 del CCA -Decreto 01 de 1984-	La sanción queda impuesta oportunamente una vez concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal dentro del término del artículo 38 del CCA.

	puso fin a la vía gubernativa fue expedido después de dos años y medio de haber precluido el término de caducidad.		

Cómo se ve, la Sección Primera del Consejo de Estado resolvió casos en los que autoridades administrativas ejercieron su facultad sancionatoria y los afectados demandaron la nulidad de los actos por la caducidad de esa potestad, con base en la regla prevista en el artículo 38 del Decreto 01 de 1984. Por lo tanto, resulta evidente que esos fundamentos fácticos **son equiparables a los examinados en la decisión contra la que se formuló la acción de tutela.**

De otra parte, los hechos y cuestionamientos presentados llevaron a la autoridad judicial a determinar de acuerdo con las particularidades de las censuras si ¿la facultad sancionatoria de la autoridad administrativa caducó como consecuencia de la supuesta imposición tardía de la sanción según el artículo 38 del Decreto 01 de 1984?. En consecuencia, se comprueba que **el problema jurídico resuelto en esas providencias es semejante al decidido en la sentencia acusada.**

Asimismo, en todos los fallos descritos, la Corporación evaluó los hechos bajo la misma regla de decisión: en el término de caducidad la autoridad administrativa debe expedir el acto administrativo sancionatorio y notificarlo. **Esta regla jurisprudencial era aplicable al asunto decidido en la sentencia cuestionada,** al menos por dos razones: (i) fue formulada por la máxima autoridad de la jurisdicción contencioso administrativa que además es el superior jerárquico de los magistrados accionados, y (ii) estaba vigente al momento de proferir la decisión.

Finalmente, es necesario destacar que el precedente identificado era conocido por la Sala accionada, pues las **sentencias de 9 de junio de 2011, 14 de febrero de 2013 y 15 de septiembre de 2016** emitidas por la Sección Primera del Consejo de Estado resolvieron recursos de apelación formulados en contra de fallos de la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca bajo la misma regla de interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

El carácter vertical del precedente identificado

37.- Comprobados los elementos que configuran el precedente, se advierte que la tesis jurisprudencial se expuso de manera reiterada y uniforme por la Sección Primera del Consejo de Estado, que es el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa para la interpretación de las normas que regulan los procesos administrativos sancionadores cuya competencia no

esté atribuida a otra Sección y, además, es **el superior funcional de la autoridad judicial accionada**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 110 de la Ley 1437 de 2011[35] y el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003[36] que le asigna el conocimiento de "*Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.*"

En efecto, la providencia judicial contra la que se formuló la acción de tutela fue proferida por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada en contra de actos sancionatorios expedidos por la Secretaría Distrital de Hábitat, en ejercicio de la facultad de inspección, vigilancia y control de las actividades de enajenación, de arrendamiento y de intermediación de vivienda reglamentadas en el Decreto 419 de 2008. Estos asuntos no fueron asignados a otras secciones, razón por la que resulta clara la competencia de la Sección Primera del Consejo de Estado.

Así las cosas, comprobada una postura uniforme del superior jerárquico de la autoridad accionada sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, la Sala identifica un **precedente vertical vinculante** sobre la interpretación y aplicación del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

De otra parte, para el momento en el que fue proferida la decisión objeto de cesura, 24 de noviembre de 2016, la regla jurisprudencial descrita estaba contenida en un precedente consolidado, uniforme, pacífico y vigente, por lo que era de obligatoria observancia para el Tribunal accionado.

La verificación del cumplimiento de las cargas argumentativas para apartarse del precedente

38.- Establecida la existencia de un precedente vertical, que al estar vigente y tener fuerza vinculante imponía un límite a la actividad judicial, la Sala determinará si en la decisión acusada se configuró el defecto identificado por la accionante. En particular, si el Tribunal cumplió las cargas necesarias para apartarse del mismo, las cuales se intensifican como consecuencia del comprobado conocimiento del precedente vinculante.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que de la estructura jerárquica del poder judicial, la efectividad del derecho a la igualdad y el resguardo de la seguridad jurídica se deriva la vinculatoriedad del precedente fijado por las autoridades judiciales de mayor jerarquía, particularmente por las altas cortes. Sin embargo, en atención al carácter dinámico del derecho también se ha reconocido la posibilidad de que los jueces

---

35 *"Artículo 110. Integración de la Sala de lo Contencioso Administrativo.*
(...)
Sin perjuicio de las específicas competencias que atribuya la ley, el Reglamento de la Corporación determinará y asignará los asuntos y las materias cuyo conocimiento corresponda a cada sección y a las respectivas subsecciones."

36 "*Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado*"

se aparten de ese precedente siempre que cumplan las cargas argumentativas correspondientes.

En el presente caso, la Sala advierte la inobservancia de las obligaciones que tenía la autoridad judicial accionada, pues a pesar de tener conocimiento sobre la postura uniforme de su superior jerárquico, en relación con la interpretación del artículo 38 *ibídem* no la reconoció y, por el contrario, hizo referencia a diversas tesis del Consejo de Estado que fueron expuestas antes de la consolidación del precedente uniforme, reiterado y pacífico de la Sección Primera de esa Corporación sobre la materia.

Tal y como se indicó previamente, la sentencia de unificación de 29 de septiembre de 2009, fue acogida por la Sección Primera como un criterio orientador, que sirvió de referente para la construcción y el fortalecimiento de una tesis jurisprudencial. Por lo tanto, para el momento en el que se profirió la decisión acusada esa postura había sido reiterada pacíficamente por más de 7 años. Esta circunstancia se ignoró por el Tribunal, quien sustentó su interpretación en decisiones previas, específicamente en el concepto emitido el 25 de mayo de 2005 por la Sala de Consulta y Servicio Civil, y la sentencia del 5 de febrero de 2009 de la Sección Primera del Consejo de Estado.

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.

Conclusiones

41.- En el presente caso, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá formuló acción de tutela en contra de 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 artículo 38 del Decreto 01 de 1984 las autoridades públicas deben expedir el acto administrativo sancionatorio y notificarlo.

42.- 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 artículo 38 *ibídem*. En consecuencia, identificó un **precedente vertical, vigente y vinculante** para el juez accionado.

A partir de esa circunstancia analizó la providencia judicial cuestionada, estableció el incumplimiento de las cargas que debió agotar el Tribunal para aplicar una interpretación diferente a la tesis jurisprudencial fijada por la

Sección Primera del Consejo de Estado y, por lo tanto, comprobó la afectación de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la accionante.

43.- Por las anteriores razones, se **revocará** el fallo de tutela de segunda instancia que denegó la solicitud de amparo elevada para, en su lugar, conceder la acción de tutela incoada por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en contra de la sentencia proferida el 26 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En consecuencia, se **ordenará** a la autoridad judicial accionada que emita una nueva decisión que considere el precedente consolidado, uniforme, reiterado y pacífico expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en relación con la interpretación del artículo 38 del Decreto 01 de 1984.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela de segunda instancia proferido el 23 de noviembre de 2017 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

SEGUNDO.- En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** la sentencia proferida el 24 de noviembre de 2016 por la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y **ORDENAR** a esta autoridad que dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva decisión en la que tenga en cuenta las consideraciones de la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- En atención a la decisión emitida en esta sede y por economía procesal, por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMITIR** a la Sección Primera -Subsección B- del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho núm. 11001333400120140025501, demandante constructora ICODI S.A.S. en contra de Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá. **INFORMAR** esta decisión al Juzgado Primero Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, quien remitió el expediente a esta Corporación en calidad de préstamo.

CUARTO.- Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General