



ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO SUSTANTIVO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE JUDICIAL VERTICAL / CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DEL ESTADO / TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN – No comprende la vía gubernativa por corresponder a otra etapa / VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Esta Sala de Subsección encuentra que, en el presente caso, conforme lo había advertido el fallador de primera instancia, la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente vertical, pues, como se expuso en el capítulo anterior, desde la expedición de la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 se fijó una única regla de interpretación del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, en donde la vía gubernativa no se tiene en cuenta para ello, por corresponder a otra etapa. Y, si bien esa sentencia se refirió a un asunto disciplinario, ese criterio se ha extendido a los asuntos relacionados con la potestad sancionatoria del Estado en el C.C.A. (...) [C]ontrario a lo afirmado por el tribunal accionado, sí existe una postura consolidada sobre la regla de interpretación de la caducidad del artículo 38 del C.C.A., frente a la cual, además, se ha construido un precedente amplio y consolidado, primordialmente, en la Sección Primera de esta Colegiatura. Por tanto, es evidente que se trata de una tesis jurisprudencial que se debe aplicar de la misma manera a los asuntos relacionados con la potestad sancionatoria del Estado.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 38

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL – Configuración / DESCONOCIMIENTO DE LA RATIO DECIDENDI DE SENTENCIA DE REVISIÓN DE TUTELA – Con identidad fáctica y jurídica / VULNERACIÓN DE DERECHO A LA IGUALDAD / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO

Esta causal se erige de manera autónoma para aludir a aquella insalvable omisión de los jueces al inobservar el precedente fijado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como en control concreto de constitucionalidad. Sin embargo, el sentido, alcance y fundamento de obligatoriedad de sus pronunciamientos varía según se trate de fallos de constitucionalidad o de revisión de tutelas. No obstante, ambos tienen en común que se deben acatar (i) para garantizar el carácter normativo de la Constitución como *norma normarum*, en tanto la Corte Constitucional es el intérprete autorizado de la Carta, y (ii) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad. (...) [E]s de señalar que el tribunal, en la decisión enjuiciada, no hizo referencia alguna a la sentencia T-211 de 2018 de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, aun cuando era de su total conocimiento. En efecto, en esa providencia se revisó una acción de tutela con identidad fáctica y jurídica al *sub judice*, (...) promovida igualmente por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que hubo un desconocimiento del precedente del Consejo de Estado frente a la caducidad de la facultad sancionatoria. En esa oportunidad, la Corte Constitucional hizo una revisión del 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 C.C.A., y sostuvo que para el momento en el que se profirió la decisión acusada esa postura había sido reiterada pacíficamente por más de 7 años. (...) Insiste la Sala en que si bien se censura el desconocimiento de un fallo dictado por el Tribunal Constitucional, en ejercicio del control concreto, la observancia de su *ratio decidendi* se hacía obligatoria para el accionado, a efectos de resguardar los principios de igualdad y de confianza legítima y, para este caso, se constituía en un antecedente

*Acción de Tutela – Segunda instancia
Expediente: 11001-03-15-000-2020-00687-01
Accionante: Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá
Accionado: Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca*

obligatorio, pues la Corte había definido específicamente el alcance del derecho fundamental al debido proceso de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, relacionado, en particular, con su facultad sancionatoria y con el hecho de que esta caducaba solo sí, luego de transcurridos 3 años, contados a partir de la interposición de la queja, no hubiese dictado la sanción respectiva, en concordancia con el artículo 38 del C.C.A.

SALVAMENTO DE VOTO / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Frente a decisiones arbitrarias y caprichosas de los jueces

[L]a providencia reprochada no contiene una decisión arbitraria ni grosera, tal como lo sostuve en el proyecto de fallo que presenté a consideración de la Sala y que fue derrotado.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00687-01(AC)

Actor: SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT DE BOGOTÁ

Demandado: SUBSECCIÓN B DE LA SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Asunto: Acción de tutela – Segunda instancia

Tema: Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema 1:** Requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela. **Subtema 2:** Requisitos específicos de procedencia – defecto sustantivo por desconocimiento del precedente y desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional. **Decisión:** Se confirma el fallo de primera instancia, pero por advertirse la configuración de los dos defectos alegados, conforme se expone en la parte motiva.

De acuerdo con el Decreto 1983 de 2017¹, la Sala decide la impugnación presentada por la autoridad judicial accionada y la Constructora Fernando Mazuera S.A.², en contra del fallo de tutela proferido el 22 de mayo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que accedió a las pretensiones de la solicitud de amparo.

I.- ANTECEDENTES

1.1.- La solicitud de amparo constitucional

El 26 de febrero de 2020, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá presentó acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, así como de los principios a la seguridad jurídica y a la cosa juzgada, para confutar la sentencia del 17 de octubre de 2019 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que revocó la decisión de primera instancia y declaró la nulidad de los actos administrativos demandados dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado en su contra por la Constructora Fernando Mazuera S.A., bajo el radicado No. 11001-33-34-004-2015-00287-00.

1.2.- Hechos

1.2.1.- El 08 de septiembre de 2011, la señora Aleida Bustamante Galindo presentó una queja en contra de la Constructora Fernando Mazuera S.A., por las deficiencias presentadas en su apartamento 402 del bloque 10 del Conjunto Residencial Mazurén, ubicado en la Calle 152 No. 53A – 60 del distrito capital.

1.2.2.- A raíz de tal información, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, mediante el Auto No. 1429 del 29 de mayo de 2012, le abrió investigación administrativa a la constructora³. Surtido este proceso, por medio de la Resolución No. 2630 del 16 de diciembre de 2013, le impuso una sanción pecuniaria y le ordenó la corrección de las

¹ Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela.

² Vinculada como tercero interesado.

³ En vigencia del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo – C.C.A.).

fallas encontradas. La Resolución No. 2630 del 16 de diciembre de 2013 le fue notificada el día 27 del mismo mes y año.

1.2.3.- En contra de la Resolución No. 2630 del 16 de diciembre de 2013, la Constructora Fernando Mazuera S.A. interpuso recursos de reposición y apelación, que le fueron resueltos por medio de las Resoluciones Nos. 821 del 04 de agosto de 2014 y 168 del 26 de febrero de 2015⁴, respectivamente, en las que se confirmó la sanción.

1.2.4.- Entonces, la sociedad constructora formuló demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, pidiendo la nulidad de las Resoluciones Nos. 2630 de 2013, 821 de 2014 y 168 de 2015. Entre otras, indicó que conforme al artículo 38 del C.C.A.⁵ la administración contaba con tres años para ejercer la facultad sancionatoria a partir de la presentación de la queja, de manera que como esta se elevó el 08 de septiembre de 2011 y solo hasta el 25 de marzo de 2015 quedó en firme la penalidad que se le impuso, había operado la caducidad de la señalada potestad.

1.2.5.- Por reparto el conocimiento del proceso identificado con el radicado No. 11001-33-34-004-2015-00287-00 le correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, el que, a través de la sentencia del 08 de febrero de 2017, negó las pretensiones. Consideró, de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 29 de septiembre de 2009⁶, que los tres años con los que cuenta la administración para sancionar deben contabilizarse hasta el momento en que se expide y notifica el acto administrativo principal, independientemente de que el debate pueda continuar en la vía gubernativa. Por ende, sostuvo que como la queja fue presentada el 08 de septiembre de 2011 y la Resolución No. 2630 del 16 de diciembre de 2013, que impuso la sanción, fue notificada el día 27 del mismo mes y año, todo ocurrió dentro de los tres años de que habla el artículo 38 del C.C.A., por lo que no operó la caducidad.

1.2.6.- Inconforme con la decisión, la constructora impetró recurso de apelación. Mediante fallo del 17 de octubre de 2019 la Subsección B de la Sección Primera del

⁴ Notificada el 25 de marzo de 2015.

⁵ "Artículo 38. Caducidad respecto de las sanciones. <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas".

⁶ Sección Primera. Radicado No. 25000-23-24-000-2004-00370-01.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca revocó la sentencia de primera instancia y declaró la nulidad de las Resoluciones Nos. 2630 de 2013, 821 de 2014 y 168 de 2015. Explicó que la posición correcta en materia de caducidad de la potestad sancionatoria de la administración es aquella que sostiene que la decisión además de expedida y notificada, debe quedar en firme dentro de los tres años siguientes a la interposición de la queja. Entonces, como la queja fue del 08 de septiembre de 2011 y la sanción quedó debidamente ejecutoriada el 25 de marzo de 2015, había caducado la aludida potestad.

1.3.- Fundamentos de la acción de tutela

La tutelante adujo que la entidad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales al incurrir con la providencia dictada en los siguientes defectos:

1.3.1.- Sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, por cuanto con la sentencia del 29 de septiembre de 2009 “[...] *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 [... y] 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*”⁷. Postura sobre la cual la Sección Primera de la misma Corporación ha fijado una posición pacífica, reiterada y uniforme. Sin embargo, la autoridad judicial accionada, en su decisión del 17 de octubre de 2019, abandonó esta regla jurisprudencial sentada por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

1.3.2.- Desconocimiento del precedente constitucional, toda vez que la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional en la sentencia T-211 de 2018 resolvió un caso con supuestos fácticos similares y en donde ya le había ordenado previamente al tribunal acá accionado revocar una decisión del 24 de noviembre de 2016, por desconocer precisamente el precedente judicial expuesto. Añadió que el fallo enjuiciado no hace alusión a este precedente ni realiza la más mínima argumentación para desconocerlo.

⁷ Folios 16 y 17 del expediente digital, aportado en versión escaneada, subida a SAMAI por medio del certificado No. 4FAADFA4F853B75F 90921D5E86DD9582 42F0318E9ED1CF4E FB210BC78931B292.

1.4.- Pretensiones de la acción de tutela

Se solicitó:

“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 17 de octubre de 2019, proferida por [la] Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se revocó la sentencia proferida el 8 de febrero 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 2015-00214 de la sociedad CONSTRUCTORA FERNANDO MAZUERA S.A. 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”⁸.

2.- Trámite de la acción de tutela en primera instancia

2.1.- Mediante auto del 04 de marzo de 2020 la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado admitió la acción de tutela. Esta decisión fue notificada a la parte accionante, a la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá, a la Constructora Fernando Mazuera S.A. y a la señora Aleida Bustamante Galindo.

2.2.- La Constructora Fernando Mazuera S.A. solicitó que se declarara improcedente la acción tuitiva por faltar al requisito de subsidiariedad, en la medida que se contaba con el recurso extraordinario de revisión para confutar la decisión, con base en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011. Adicionalmente, en caso de no prosperar lo anterior, pidió (i) la integración completa del contradictorio, pues existen cuatro sentencias adicionales⁹ a la que aquí se cuestiona, que versan sobre las mismas cuestiones fácticas y jurídicas, donde las Subsecciones A y B del aludido tribunal han emitido decisiones en sentidos contrarios, por lo que se hace necesario que en el

⁸ Folio 22 ibidem.

⁹ Identificadas por medio de las radicados Nos. 11001-33-34-001-2015-00335-00; 11001-33-34-001-2015-00293-00; 11001-33-34-004-2015-00413-00 y 11001-33-34-004-2016-00270-00.

presente trámite se revisen todos estos casos, en pro de la seguridad jurídica y de evitar un desgaste judicial; (ii) que se nieguen las pretensiones, comoquiera que resultan inaplicables los precedentes invocados, en la medida que en el *sub examine* existía norma especial¹⁰ en contrario, que disponía la aplicación de la tesis restrictiva, es decir, que debía dentro de los tres años siguientes a la queja quedar ejecutoriada la sanción; y (iii) que se extiendan los efectos de este fallo a la decisión proferida por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 11001-33-34-001-2015-00335-00, para que se revoque la dictada y, en su lugar, declare la caducidad de la facultad sancionatoria.

2.3.- La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca solicitó despachar desfavorablemente las pretensiones. Arguyó que (i) la acción impetrada pretende una tercera instancia bajo aspectos nuevos que no fueron presentados ni debatidos durante el proceso ordinario; (ii) la providencia acusada analizó la caducidad de la facultad sancionatoria según las líneas jurisprudenciales construidas frente al artículo 38 del Decreto 01 de 1984 y de manera fundada acogió la tesis restrictiva imperante en su momento; (iii) el mismo Distrito, mediante la Directiva 07 de 2007, la Resolución Distrital 300 de octubre de 2008 y el Decreto 654 de 2011, acogió dicha tesis; y (iv) la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recientemente *“precisó que el criterio adoptado en otras decisiones del Consejo de Estado, están relacionadas con procesos disciplinarios o tributarios, por lo que no constituyen precedente”* en materia sancionatoria¹¹ y, la Sección Quinta de este Alto Tribunal, en sentencia de tutela del 03 de agosto de 2017, radicado No. 11001-03-15-000-2017-01043-01, definió que la postura unificada de la providencia del 29 de septiembre de 2009, *“no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales”*¹².

2.4.- El Juzgado Cuarto Administrativo de Bogotá sostuvo que la decisión enjuiciada fue emitida por el tribunal dentro del presupuesto constitucional de la autonomía judicial.

2.5.- La señora Aleida Bustamante Galindo guardó silencio.

¹⁰ El Decreto Distrital 654 de 2011, la Directiva Distrital 07 de 2007 y la Resolución 300 de 2008.

¹¹ Folio 87 del expediente digital, aportado en versión escaneada, subida a SAMAI por medio del certificado No. 257E41392B5F1D54 74FD8893B51766D5 7CFF4D656E761503 7E2FE0D622E0157E.

¹² Folio 88 ibidem.

3.- Fallo de tutela de primera instancia

3.1.- La Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación mediante el fallo del 22 de mayo de 2020 accedió a las pretensiones del amparo, en tanto la autoridad judicial accionada omitió el precedente vinculante, sin cumplir con la carga exigida para poder apartarse de este. Para ello, expuso las razones que a continuación se anotan:

3.1.1.- Indicó que como los reparos de la accionante están dirigidos a cuestionar la interpretación que el tribunal hizo del artículo 38 del C.C.A. y la supuesta falta de aplicación del precedente relacionado con ese artículo, es evidente que tales reproches no se enmarcan en la causal del numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual no resulta procedente el recurso extraordinario de revisión, alegado como pretermitido por parte de la Constructora Fernando Mazuera S.A.

3.1.2.- A su vez, advirtió que no había lugar a acceder a la solicitud de integración del contradictorio solicitado por la referida sociedad, en tanto *“[a] pesar de la relación que existe entre los mencionados procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cierto es que no existe una relación jurídica indivisible y única, que impida la resolución del asunto de la referencia al no traer de presente las providencias emitidas en tales procesos”*¹³.

3.1.3.- Concluyó, luego de citar *in extenso* lo manifestado en aquella oportunidad por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que en la sentencia del 29 de septiembre de 2009 se unificó la jurisprudencia en relación con la interpretación del artículo 38 del C.C.A., *“en el sentido de que debe entenderse “impuesta” la sanción si se ha proferido y notificado el acto principal dentro del término de 3 años establecido en dicho artículo, sin que sea necesario que se hayan expedido los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa”*¹⁴. Ello, a pesar de girar el asunto sobre un proceso sancionatorio disciplinario, pues advirtió que la norma *ejusdem* no es exclusiva de estos temas, sino que *“se aplica a todos los procesos sancionatorios que no tengan una normativa específica relacionada con la caducidad de las sanciones”*¹⁵.

¹³ Folio 15 del fallo de tutela de primera instancia subido a SAMAI por medio del certificado No. D36ED696CD62AC0D E3A37BDBDA258315 36D318B5CFF2183A E66A0E4AD73A5B65.

¹⁴ Folio 23 *ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

3.1.4.- Agregó que la Sección Primera del Consejo de Estado corroboró este alcance interpretativo, a partir del cual se ha construido un precedente amplio y consolidado en esta Colegiatura sobre el entendimiento y aplicación de esta disposición a distintos procesos sancionatorios, no solo disciplinarios.

3.1.5.- En complemento, manifestó que la misma Corte Constitucional en la sentencia T-211 de 2018, *“puso en evidencia la existencia de un precedente vinculante en relación con el artículo 38 del C.C.A., en un caso en el cual la autoridad accionada era la misma del sub examine -la Subsección B, de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca[-]”*¹⁶. De modo que resultaba claro el precedente uniforme en relación con la aplicación de esta postura.

3.1.6.- También, adujo que no eran de recibo los argumentos esbozados por el tribunal para desconocer dicha tesis, pues, en cuanto al fallo de tutela citado de la Sección Quinta de esta Colegiatura del 03 de agosto de 2017, observó que existen pronunciamientos posteriores de la misma, en los cuales adoptó el precedente uniforme, pacífico y decantado al cual se ha hecho referencia, y que dicha decisión es anterior a la emitida por la Corte Constitucional en la sentencia T-211 de 2018.

3.1.7.- Finalmente, aseveró que no es cierto que exista norma especial sobre la caducidad de la facultad sancionatoria en el Distrito, porque, la Directiva 07 de 2007, la Resolución 300 de 2008 y el Decreto 654 de 2011, (i) no fijan una regla, sino que brindan una directriz de entendimiento para blindar sus procedimientos ante posibles discordancias de las distintas instituciones, por la inexistencia de una postura unificada en la jurisprudencia; y (ii) son actos administrativos que no pueden contrariar la ley.

4.- Razones de la impugnación

4.1.- En contra de la decisión antes aludida la Constructora Fernando Mazuera S.A. y la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca presentaron escrito de impugnación. Allí, reiteraron los argumentos expuestos en sus respectivas contestaciones.

¹⁶ Folio 28 ibid.

*Acción de Tutela – Segunda instancia
Expediente: 11001-03-15-000-2020-00687-01
Accionante: Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá
Accionado: Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca*

4.2.- Adicionalmente, destacaron que en esta Colegiatura se han dictado otros fallos de tutela en sentido contrario al impugnado, para lo cual citaron los radicados Nos. 11001-03-15-000-2019-04998-00, Sección Primera, C.P. Oswaldo Giraldo López; y 11001-03-15-000-2020-00882-0030, Sección Segunda, C.P. Gabriel Valbuena Hernández. El tribunal, además, invocó el concepto del 05 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00.

4.3.- De otro lado, la autoridad judicial accionada también destacó que la sentencia T-211 de 2018 de la Corte Constitucional fue para un caso concreto y partió de la reconstrucción parcial de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

5.- Trámite de la acción de tutela en segunda instancia

El proyecto de decisión presentado al estudio de la Sala en la sesión del 29 de julio de 2020 fue derrotado. Por esa razón, por proveído del 28 de agosto del mismo año, se ordenó la remisión del expediente a este despacho, por corresponder al del consejero que seguía en turno.

II.- CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de las impugnaciones presentadas en contra del fallo de tutela proferido el 22 mayo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, que resolvió en primera instancia la acción de tutela interpuesta por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá para confutar la decisión del 17 de octubre de 2019 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Acuerdo No. 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.- Problema jurídico

2.1.- Corresponde a la Sala determinar si debe confirmar, modificar o revocar la sentencia del 22 de mayo de 2020 dictada por la Subsección A de la Sección Tercera

de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que accedió a las pretensiones de la tutela instaurada.

2.2.- Con tal propósito, en primer lugar, se verificará si el recurso de amparo constitucional cumple con los requisitos generales de procedibilidad. En caso afirmativo, se examinará el marco normativo y jurisprudencial de la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración en el C.C.A. y, luego, se evaluará si la sentencia proferida el 17 de octubre de 2019, por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, incurrió en cada uno de los defectos alegados, teniendo en cuenta que el juzgador de primera instancia no ahondó en esta diferenciación.

3.- La acción de tutela en contra de providencias judiciales

3.1.- La Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 reconoció que la acción de tutela en contra de providencias judiciales es procedente *“si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad”*, dentro de los que se distinguen los siguientes: que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela; que la petición cumpla con el requisito de inmediatez; que en el evento de fundamentarse la solicitud en una irregularidad procesal esta tenga incidencia directa en la decisión de fondo que se estima violatoria de los derechos fundamentales; que se identifiquen en forma razonable los hechos que generan la vulneración de los derechos y, de ser posible, hayan sido cuestionados al interior del proceso y; que el fallo censurado no sea de tutela.

3.2.- Ahora bien, únicamente en el caso en que se encuentren reunidos los requisitos anteriores, el juez del amparo analizará las causales específicas de procedencia de la tutela en contra de providencias, con el fin de determinar si se vulneraron o no los derechos fundamentales de los peticionarios¹⁷. Estas, también conocidas como defectos, son: defecto orgánico¹⁸; defecto procedimental¹⁹; defecto fáctico²⁰; defecto

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 08 de noviembre de 2018, radicado número 11001-03-15-000-2018-02775-01.

¹⁸ Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece absolutamente de competencia para ello.

¹⁹ Se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

material o sustantivo²¹; defecto por error inducido²²; defecto por falta de motivación²³; defecto por desconocimiento del precedente²⁴ y defecto por violación directa de la Constitución²⁵.

4.- El cumplimiento de los requisitos generales de la acción de tutela en el caso concreto

(i) La tutela cumple con el requisito de *relevancia constitucional*, pues en el presente asunto no se discute una situación de índole legal, sino de carácter *ius fundamental*, sobre la base de que se debe determinar si la autoridad judicial accionada desconoció los derechos fundamentales invocados por la parte tutelante al no acoger la regla jurisprudencial definida por esta Corporación desde la sentencia de unificación emitida por la Sala Plena el 29 de septiembre de 2009, relacionada con la contabilización del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración (artículo 38 del C.C.A.) y al omitir el precedente de la Corte Constitucional fijado en la sentencia T-211 de 2018, también sobre la materia.

(ii) Se acredita el requisito de *subsidiariedad*, pues en contra de la sentencia de segunda instancia objeto de tutela no existe otro medio de impugnación. Si bien se alegó por parte de la Constructora Fernando Mazuera S.A. que la accionante podía promover el recurso extraordinario de revisión, invocando la causal consignada en el numeral 5º del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, esta Subsección comparte lo expuesto por el fallador de primera instancia. Así, no acogerá tales argumentos, comoquiera que los reproches presentados en contra de la providencia judicial no encajan en el referido supuesto, sobre todo porque “esta Corporación ha indicado que

²⁰ Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

²¹ Como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

²² Se da cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

²³ Implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido de que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

²⁴ Se configura cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance.

²⁵ Tiene lugar cuando se deja de aplicar una disposición *ius fundamental* a un caso concreto o se aplica la ley al margen de los dictados de la Constitución.

*cualquier circunstancia ocurrida en la sentencia y que la parte considere adversa a sus intereses no da cabida a esta causal*²⁶.

(iii) El presupuesto de *inmediatez* igualmente se encuentra superado. En efecto, la providencia que se reprocha fue emitida el 17 de octubre de 2019 y el amparo se interpuso el 26 de febrero del 2020, esto es, dentro del término razonable señalado por la jurisprudencia.

(iv) De la misma forma, el escrito de tutela está debidamente *motivado* por cuanto se indicaron de forma razonada los hechos vulneradores y los derechos fundamentales trasgredidos.

(v) La solicitud de tutela no aduce como argumento central una *irregularidad procesal*.

(vi) Por último, no se ataca una *decisión de tutela*, sino la providencia proferida dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con radicado No. 11001-33-34-004-2015-00287-00, instaurado por la Constructora Fernando Mazuera S.A. en contra de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá.

4.1.- Así las cosas, verificado el cumplimiento de los requisitos que garantizan la viabilidad de la tutela en contra de una providencia judicial, la Sala repasará el marco normativo y jurisprudencial de la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración en el C.C.A. para, finalmente, analizar si en el caso de autos se encuentran configurados cada uno de los defectos alegados, esto es, el sustantivo por desconocimiento del precedente vertical y el desconocimiento del precedente constitucional.

5.- Marco normativo y jurisprudencial de la facultad sancionatoria de la administración en el C.C.A.

5.1.- El artículo 38 del Decreto 01 de 1984 definió el término de caducidad de la actuación administrativa sancionatoria en los siguientes términos:

²⁶ Folio 12 del fallo de tutela de primera instancia subido a SAMAI por medio del certificado No. D36ED696CD62AC0D E3A37BDBDA258315 36D318B5CFF2183A E66A0E4AD73A5B65.

“Artículo 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”.

5.2.- El contenido de esta norma dio lugar a diferentes interpretaciones jurisprudenciales en esta Colegiatura respecto a la forma de cómo se interrumpía el término de la caducidad. Al respecto, se erigieron tres tesis, según las cuales, en el plazo de tres años y para que no opere este fenómeno, la administración debía: (i) expedir el acto administrativo sancionatorio; (ii) proferir dicho acto y notificarlo; y (iii) emitir la disposición principal, notificarla y agotar la vía gubernativa (resolver los medios de impugnación y comunicarlos al recurrente).

5.3.- Luego la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado emitió la sentencia del 29 de septiembre de 2009²⁷. Allí, por importancia jurídica, analizó el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, en un asunto disciplinario, y sentó una única posición, al haberse tratado indistintamente el tema por las Secciones que la componen. En efecto, concluyó que para imponer la sanción de manera oportuna solo se requería expedir y notificar el acto dentro del término fijado para ejercer esa potestad, no siendo necesario agotar la vía gubernativa. Lo anterior, se dio en los siguientes términos:

“[...] Bajo este hilo conductor, y **en la necesidad de unificar las posturas de las Secciones sobre el tema**, asunto que precisamente constituyó el motivo para que el presente proceso fuera traído por importancia jurídica a la Sala Plena, a continuación se explicarán las razones esenciales por las cuales se considera que **la tesis de recibo y que debe imperar es la que proclama que la sanción disciplinaria se impone cuando concluye la actuación administrativa al expedirse y notificarse el acto administrativo principal, decisión que resuelve de fondo el proceso disciplinario.** Es este el acto que define la conducta investigada como constitutiva de falta disciplinaria. En él se concreta la expresión de la voluntad de la administración.

Por su parte, 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 [e]ste incluye la actuación sino permitir a la administración que [e]ste 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

²⁷ Radicado No. 11001-03-15-000-2003-00442-01, C.P. Susana Buitrago Valencia.

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

Afirmar que la administración, además de estar en el deber de decidir y de notificar dentro del término de cinco 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.

[...]

En su misión de unificar jurisprudencia, la Sala adopta la tesis según la cual entratándose de régimen sancionatorio disciplinario, la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa.

Esta posición unificada no aplica respecto de investigaciones en otras materias que se regulen por regímenes especiales". (Negrita fuera de texto).

5.4.- Esta tesis jurisprudencial, aun cuando versó sobre una sanción de carácter disciplinario, fue acogida por la Sección Primera de esta Corporación para interpretar el artículo 38 del C.C.A.

En efecto, tal postura ha sido consistente en sostener que la regla de interpretación allí fijada resultaba aplicable a cualquier proceso sancionatorio que adelante la administración, *"independientemente de si se regulan por una norma especial, como lo es la ley disciplinaria, o general, en el caso del procedimiento administrativo que regulaba el artículo 38 del CCA y que actualmente se rige por el artículo 52 del CPACA"*²⁸. De hecho, pronunciamientos recientes han sostenido lo siguiente:

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 30 de abril de 2020, radicado número 11001-03-15-000-2020-00927-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Acción de tutela en la cual se ampararon los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, así como los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, en el trámite promovido en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por proferir la sentencia del 12 de septiembre de 2019 y desconocer la posición jurisprudencial del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo en materia de caducidad de la potestad sancionatoria.

“Frente a este problema jurídico, la Sala Plena de esta Corporación unificó la jurisprudencia y adoptó la segunda tesis, consistente en que, para que la Administración ejerza oportunamente su facultad sancionatoria, debe expedir el acto administrativo sancionatorio y notificarlo dentro del término establecido en la ley, sin que sea exigible que en ese mismo período se resuelvan los recursos ejercidos en vía gubernativa y se notifiquen las respectivas decisiones [...].

Es relevante aclarar que la providencia de la Sala Plena de esta Corporación citada *ut supra*, versó sobre una sanción de carácter disciplinario que se rige por un término de caducidad especial y diferente, y no por el previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo; sin embargo, esta Sección [29] ha determinado de manera sistemática y reiterada que las consideraciones expuestas en la mencionada sentencia son plenamente aplicables a aquellas controversias que se rigen por la norma general del artículo 38 *ibidem* [...]”³⁰.

5.5.- Así las cosas, de conformidad con el marco jurisprudencial en comento, a partir de la expedición de la citada sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009, se definió la regla de interpretación sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas. De ahí en adelante dicha posición fue acogida por la Sección Primera del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y así se ha mantenido su aplicación³¹ en los casos donde se ejerció dicha potestad y los afectados demandaron la nulidad de los actos por el acaecimiento de la caducidad.

5.6.- Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia T-211 de 2018, luego de evidenciar esta línea jurisprudencial en el Consejo de Estado sobre la caducidad de dicha potestad sancionatoria, sostuvo lo siguiente:

²⁹ Se citó lo siguiente: “Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de septiembre de 2019, Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, número único de radicación: 250002324000-2011-00494-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de septiembre de 2019, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación: 250000324000-2011-00065-00, entre otras.”.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 12 de diciembre de 2019, radicado No. 25000-23-24-000-2006-00115-01, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, en donde las empresas JLR Administradora S.A. y Promotora Internacional de Hoteles Londoño S.C.A. demandaron al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por aplicarle unas sanciones y considerar que había caducado la potestad sancionatoria. Sobre el particular también se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 05 de diciembre de 2019, radicado No. 25000-23-24-000-2012-00295-01, C.P. Oswaldo Giraldo López, caso en el cual la empresa Bugueña de Aseo S.A. E.S.P. – Bugaseo demandó la nulidad de una sanción fijada en su contra por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios sobre la base de la caducidad de la facultad sancionatoria.

³¹ La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en la sentencia del 18 de julio de 2019, al interior de los procesos acumulados 25000-23-24-000-2010-00161-01 y 05001-23-31-000-2010-00487-01, donde se demandó en nulidad y restablecimiento del derecho a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) por la imposición de unas sanciones, hizo un recuento de lo sostenido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la sentencia del 29 de septiembre de 2009, sobre lo que debe entenderse como acto sancionatorio y el cómputo de su caducidad, así de cómo dicha posición fue posteriormente prohijada y reiterada por la Sección Primera del Consejo de Estado.

“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 s[ol]o 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.”.

En tales términos, el Alto Tribunal identificó un precedente vertical vinculante sobre la interpretación y aplicación del artículo 38 del C.C.A., de modo que, con base en la estructura del poder judicial, recordó que la efectividad del derecho a la igualdad y el resguardo de la seguridad jurídica devienen de la vinculatoriedad del precedente fijado por las autoridades judiciales de mayor jerarquía.

5.7.- Así las cosas, no cabe duda de la regla de interpretación que el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa sentó sobre la caducidad de la potestad sancionatoria de la administración, por lo que el desconocimiento de esta postura, por demás vinculante, sin la existencia de una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, resultaría vulneradora de derechos fundamentales como la igualdad y el debido proceso, y también contraria a los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. Aspectos estos que le corresponde al juez constitucional revisar en el *sub examine*, a la luz de los defectos alegados.

6.- Análisis de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

6.1.- Defecto sustantivo por desconocimiento del precedente vertical

6.1.1.- Con relación a este defecto la Corte Constitucional³² ha explicado que, entre otras circunstancias³³, se presenta cuando la autoridad jurisdiccional se aparta del

³² Corte Constitucional, sentencia SU-195 del 12 de marzo de 2012.

³³ De esta manera, ha venido construyendo los distintos supuestos que pueden configurar este defecto conforme a las situaciones fácticas que se exponen: “(i) Cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, ya que (i) no es pertinente, (ii) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (iii) es inexistente, (iv) ha sido declarada contraria a la Constitución, (v) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no resulta adecuada su aplicación a la situación fáctica objeto de estudio, así ocurre por ejemplo cuando se le reconocen efectos distintos a los señalados por el legislador. (ii) Cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o el operador judicial hace una aplicación inaceptable de la norma al interpretarla de forma contraevidente - interpretación contra legem- o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las

precedente judicial (horizontal o vertical³⁴) sin justificación suficiente, pues este es de carácter obligatorio.

Sin embargo, ha precisado³⁵ que es posible aislarse del precedente jurisprudencial siempre y cuando se dé cumplimiento a los siguientes requisitos: (i) se haga una referencia expresa, amplia y suficiente del precedente aplicado a casos similares; y (ii) se expongan las razones por las que considera que el mismo no resulta ajustado al asunto estudiado.

6.1.2.- En el presente, la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá expuso que la providencia de segunda instancia proferida el 17 de octubre de 2019 por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 11001-33-34-004-2015-00287-00, por medio de la cual revocó la decisión del *a quo* y declaró la nulidad de los actos administrativos demandados al considerar que había caducado la facultad sancionatoria, incurrió en un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente vertical.

Ello, por cuanto omitió la regla jurisprudencial fijada a partir de la sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación del

partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial. (iii) Cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes. (iv) Cuando la disposición aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución. (v) Cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición. (vi) Cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso. (vii) Cuando el operador judicial con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación afecta derechos fundamentales. (viii) Cuando se desconoce el precedente judicial sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación que hubiere permitido una decisión diferente de acogerse la jurisprudencia. (ix) Cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso". Sentencias T-343 de 2011, T-138 de 2011, T-792 de 2010, T-364 de 2009, T-808 de 2007 y T-086 de 2007.

³⁴ Sobre el precedente horizontal y vertical, la Corte Constitucional ha señalado: "Esta Corporación ha diferenciado entre dos clases de precedentes, el horizontal y el vertical, de conformidad con quién es el que profiere la providencia previa. El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial, y el segundo se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales es determinado por la Corte Suprema de Justicia o por el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas, son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores". Corte Constitucional, sentencias T-794 de 2011, T-082 de 2011, T-209 de 2011 y T-102 de 2014.

³⁵ Corte Constitucional, sentencias T-446 de 2013 y T-328 de 2018.

29 de septiembre de 2009, según la cual, de conformidad con el artículo 38 del C.C.A., la facultad sancionatoria solo caduca si transcurre el término de tres años y la administración no expide y notifica el acto que impone la sanción, independientemente del tiempo que tome en resolver los recursos en la vía gubernativa.

6.1.3.- Con la finalidad de establecer si con la decisión cuestionada se incurrió en el defecto invocado, es menester verificar el análisis realizado por la autoridad judicial accionada.

Así, para emitir su providencia, el tribunal consideró que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha sido uniforme en cuanto a la forma de computar la caducidad y prueba de ello son las tres directrices distintas que frente al tema se han desarrollado. Bajo esta premisa, indicó que no bastaba con la expedición del acto administrativo y su notificación, sino que era necesario, además, que tal decisión se encontrara debidamente ejecutoriada y se diera a conocer al interesado. Ello, con fundamento en un concepto del 25 de mayo de 2005 de la Sala de Consulta y Servicio Civil y una sentencia del 05 de febrero de 2009 de la Sección Primera de esta Corporación³⁶.

A su vez, resaltó que el Distrito al emitir la Directiva 007 de 2007 y la Resolución 300 de 2008 instruyó a sus autoridades a aplicar la referida tesis. Disposiciones que luego serían igualmente materializadas en el artículo 57 del Decreto 654 de 2011.

Adicionalmente, sostuvo que el juzgado había acogido lo planteado por la Sala Plena del Consejo de Estado el 29 de septiembre de 2009, sin tener en cuenta que posteriormente ese mismo Alto Tribunal había reconocido que los fines de unificación jurisprudencial lo eran solo en tratándose de procesos sancionatorios disciplinarios. Para soportarlo, aludió, por un lado, a la sentencia del 02 de agosto de 2012 de la Sección Cuarta³⁷ y, por el otro, a unos fallos de tutela de la Sección Cuarta³⁸ y Quinta³⁹ de esta Colegiatura en los que se descartó el defecto por desconocimiento del precedente derivado de la sentencia de unificación invocada, *“en tanto en ella no se*

³⁶ Radicado No. 25000-23-24-000-2000-00643-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

³⁷ Radicado No. 25000-23-24-000-2004-00030-01, Actor: Instituto de Fomento Industrial (IFI) en Liquidación, C.P. Martha Teresa Briceño.

³⁸ Emitido el 08 de junio de 2017, bajo el radicado No. 11001-03-15-000-2017-01043-00, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

³⁹ Providencia del 03 de agosto de 2017, radicado No. 11001-03-15-000-2017-01043-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

*estableció una regla y posición en lo que se refiere a la caducidad de la facultad sancionatoria*⁴⁰.

6.1.4.- Pese a las argumentaciones esbozadas, esta Sala de Subsección encuentra que, en el presente caso, conforme lo había advertido el fallador de primera instancia, la autoridad judicial accionada incurrió en el defecto sustantivo por desconocimiento del precedente vertical, pues, como se expuso en el capítulo anterior, desde la expedición de la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 se fijó una única regla de interpretación del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, en donde la vía gubernativa no se tiene en cuenta para ello, por corresponder a otra etapa. Y, si bien esa sentencia se refirió a un asunto disciplinario, ese criterio se ha extendido a los asuntos relacionados con la potestad sancionatoria del Estado en el C.C.A.⁴¹.

Así, contrario a lo afirmado por el tribunal accionado, sí existe una postura consolidada sobre la regla de interpretación de la caducidad del artículo 38 del C.C.A., frente a la cual, además, se ha construido un precedente amplio y consolidado⁴², primordialmente, en la Sección Primera de esta Colegiatura⁴³. Por tanto, es evidente que se trata de una tesis jurisprudencial que se debe aplicar de la misma manera a los asuntos relacionados con la potestad sancionatoria del Estado, salvo que exista una norma especial en contrario, lo que no ocurre, hasta ahora, en la medida que los actos emitidos por el Distrito en momento alguno pueden contradecir las disposiciones legales.

⁴⁰ Folio 119 del del expediente digital, aportado en versión escaneada, subida a SAMAI por medio del certificado No. 257E41392B5F1D54 74FD8893B51766D5 7CFF4D656E761503 7E2FE0D622E0157E.

⁴¹ Ello, por cuanto tal como lo sostuvo la Subsección A de esta Sección en la decisión de primera instancia: (i) la misma sentencia ratificó que la interpretación que allí se acogía cobijaba a todos los procesos sancionatorios que no tuvieran una disposición especial en contrario; (ii) al explicar los distintos criterios o posturas de las Secciones, solo una tenía origen en una acción disciplinaria; y (iii) reducir el contenido del artículo 38 *ejusdem* solo a las acciones disciplinarias, llevaría a desconocer que este fue consagrado como una norma general.

⁴² La Sección Primera de esta Colegiatura, en la sentencia del 18 de julio de 2019, radicado número 25000-23-24-000-2010-00161-01 y 05001-23-31-000-20100-0487-01 (acumulados), insistió en que *“el criterio que habiéndose fijado con la referida sentencia de unificación, ha sido objeto de reafirmación sistemática por parte de esta Corporación sin que resulte justificable su inobservancia.”*

⁴³ Pues tal como lo sostuvo la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación, en la sentencia del 22 de mayo de 2020, *op. cit.*, *“al resolver asuntos relativos a la caducidad de la facultad sancionatoria de las autoridades administrativas, varias Secciones de esta Corporación han reconocido y ratificado el criterio unificado, establecido en la sentencia del 29 de septiembre de 2009”*.

En ese orden de ideas, no le era dable a la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca desconocer este precedente de su superior funcional, pues le imponía un límite a su actividad, en especial cuando los argumentos que esbozó para apartarse del mismo se fundaron, por un lado, en decisiones emitidas por esta Corporación con anterioridad a la sentencia de unificación del 29 de septiembre de 2009 y a la definición de la regla jurisprudencial invocada por la parte actora y, por el otro, en fallos de tutela cuyas posiciones primigenias, que solo consideraban aplicable dicha tesis para los asuntos en materia disciplinaria, de un tiempo para acá se han volcado a atender lo sentado por la Sala Plena de esta Colegiatura⁴⁴.

Incluso, tampoco le sirve de soporte la sentencia del 02 de agosto de 2012 de la Sección Cuarta⁴⁵ del Consejo de Estado, pues esta sigue la tesis expuesta en el pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación⁴⁶. Y mucho menos las providencias invocadas en los escritos de impugnación, porque (i) las decisiones de tutela emitidas en los radicados No. 11001-03-15-000-2019-04998-00 y 11001-03-15-000-2020-00882-00, fueron revocadas en segunda instancia para amparar los derechos alegados⁴⁷; y (ii) el concepto del 05 de marzo de 2019 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00217-00, no refiere al artículo 38 del C.C.A., sino al artículo 52 de la Ley 1437 de 2011.

⁴⁴ Se citaron decisiones de la Sección Cuarta y Quinta del Consejo de Estado. Así, en relación con la Sección Cuarta, en sentencia del 20 de agosto de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-00882-01, que revocó la decisión emitida por la Subsección B de la Sección Segunda de esta Colegiatura y concedió el amparo, reconoció la postura anterior que tuvo y que a raíz de que la T-121 de 2018 dejó sin efectos una de sus providencias, ajustó la posición. Por su parte, la Sección Quinta de esta Corporación, que si bien sostuvo que el fallo de unificación solo aplicaba para el régimen sancionatorio disciplinario, pronunciamientos posteriores dan cuenta de que volcó su postura hacia la que se ha venido haciendo referencia en esta providencia, entre otras, ver sentencias del 26 de julio de 2018, radicado No. 25000-23-24-000-2008-00498-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; y del 1º de agosto de 2019, radicado No. 11001-03-15-000-2019-01130-01(AC), C.P. Rocío Araujo Oñate.

⁴⁵ Radicado No. 25000-23-24-000-2004-00030-01, Actor: Instituto de Fomento Industrial (IFI) en Liquidación, C.P. Martha Teresa Briceño.

⁴⁶ Se sostuvo en la referida decisión lo siguiente, a renglón seguido del aparte citado por el tribunal en su decisión: “[...] es del caso señalar que esta Sección ha sido enfática en sostener que el término de los tres años previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo se debe contabilizar desde la fecha en que se produjo el acto que ocasiona la sanción, hasta la notificación del acto administrativo que la impone, independientemente de la interposición de los recursos en la vía gubernativa.

Esto quiere decir, que es la notificación del acto administrativo sancionatorio la que permite establecer si la Administración actuó antes de que operara la caducidad de la facultad sancionatoria.

Tesis que coincide con lo expuesto en el pronunciamiento de la Sala Plena de esta Corporación, en el que, ante la importancia jurídica del tema de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, y la necesidad de unificación jurisprudencial sobre el mismo, se analizó el ejercicio de la facultad sancionatoria de la Administración en un proceso disciplinario”.

⁴⁷ Luego de concluir que se desconoció el precedente judicial vertical y el precedente constitucional.

Razones estas que evidencian un incumplimiento a la carga de ofrecer una justificación razonable, suficiente y proporcionada para distanciarse de la postura del órgano de cierre y unificador de jurisprudencia.

Así, resulta evidente la configuración del defecto sustantivo por desconocimiento del precedente vertical, en tanto su respeto era una obligación por parte de la autoridad judicial accionada, al no superar los requisitos para, en el marco de su autonomía, desconocerlo.

6.2.- Defecto por desconocimiento del precedente constitucional

6.2.1.- Esta causal se erige de manera autónoma para aludir a aquella insalvable omisión de los jueces al inobservar el precedente fijado por la Corte Constitucional tanto en control abstracto como en control concreto de constitucionalidad. Sin embargo, el sentido, alcance y fundamento de obligatoriedad de sus pronunciamientos varía según se trate de fallos de constitucionalidad o de revisión de tutelas⁴⁸. No obstante, ambos tienen en común que se deben acatar (i) para garantizar el carácter normativo de la Constitución como *norma normarum*, en tanto la Corte Constitucional es el intérprete autorizado de la Carta⁴⁹, y (ii) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad⁵⁰.

De esta manera, respecto de las sentencias de control abstracto de constitucionalidad, la obligatoriedad de la jurisprudencia se desprende de los efectos *erga omnes* y de la cosa juzgada constitucional. Así, cuando una norma se declara inconstitucional por contrariar la Norma Superior, debe salir del ordenamiento⁵¹. Esta es la razón por la que la *ratio decidendi* de todas las sentencias de control abstracto de constitucional –bien declaren o no inexecutable una disposición–, debe ser acogida, sin hesitación, por todas las autoridades.

En cuanto a los fallos proferidos en sede de control concreto de constitucionalidad, la observancia de su *ratio decidendi* se hace necesaria para afianzar los principios de

⁴⁸ Sentencia T-351 de 2011.

⁴⁹ Ver además sentencias T-468 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-292 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

⁵⁰ Sentencia T-360 de 2014.

⁵¹ Sentencia SU-611 de 2017.

igualdad y de confianza legítima. Es por esta razón por la que en la jurisprudencia constitucional se ha dispuesto que *“la interpretación y alcance que se le dé a los derechos fundamentales en los fallos de revisión de tutela deben prevalecer sobre aquella que se realiza por otras autoridades judiciales, incluyendo altos tribunales de cierre de las demás jurisdicciones”*⁵².

6.2.2.- Así, el precedente constitucional puede llegar a inobservarse cuando: (i) se aplican disposiciones legales que han sido declaradas inexecutable por sentencias de control de constitucionalidad, (ii) se contraría la *ratio decidendi* de sentencias de control de constitucionalidad, especialmente la interpretación de un precepto que la Corte ha señalado es el que debe acogerse a la luz del texto superior, (iii) se desconoce la parte resolutive de una sentencia de exequibilidad condicionada o (iv) no se acoge el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias de control de constitucionalidad o de revisión de tutela⁵³.

6.2.3.- Recordado lo anterior, en el *sub examine*, la parte accionante le enrostró a la providencia acusada también el desconocimiento del precedente constitucional al omitir la sentencia T-211 de 2018 de la Corte Constitucional, en la que se resolvió un caso similar al actual. Al efecto, resaltó que en esa decisión el Alto Tribunal advirtió de la existencia de la regla jurisprudencial descrita sobre la caducidad de la potestad sancionatoria y que esta resultaba de obligatoria observancia.

6.2.4.- Al respecto, es de señalar que el tribunal, en la decisión enjuiciada, no hizo referencia alguna a la sentencia T-211 de 2018 de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, aun cuando era de su total conocimiento.

⁵² En palabras de la Corte: *“En síntesis, la Corte ha considerado que la obligatoriedad de la ratio decidendi de los fallos de tutela se desprende del principio de igualdad y del acceso a la administración de justicia pues (de no ser así) la aplicación de la ley y la Constitución dependería del capricho de cada juez - y se habla de capricho precisamente para referirse a los casos en los que los jueces no justifican por qué se apartan de la jurisprudencia de unificación -, de manera tal que casos idénticos o similares podrían ser fallados en forma absolutamente diferente por distintos jueces e incluso por el mismo juez” y al acceso a la administración de justicia porque “...las decisiones de la Corte y su interpretación de la Constitución serían ignoradas por los jueces, en contra del derecho de los asociados a que exista una cierta seguridad jurídica acerca de la interpretación de las normas”*. Cfr. sentencia T-566 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterado en la sentencia T-292 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras posteriores.

⁵³ Ver sentencia T-1092 de 2007 M.P. Humberto Sierra Porto y T-656 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En efecto, en esa providencia se revisó una acción de tutela con identidad fáctica y jurídica al *sub judice*. Esto es, promovida igualmente por la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá en contra de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que hubo un desconocimiento del precedente del Consejo de Estado frente a la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 11001333400120140025501, al haber declarado en la sentencia del 24 de noviembre de 2016 la nulidad de unas sanciones impuestas a la empresa ICODI S.A.S. por, también, fallas en una construcción.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional hizo una revisión del 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 C.C.A., y sostuvo que “*para el momento en el que se profirió la decisión acusada esa postura había sido reiterada pacíficamente por más de 7 años*”⁵⁴.

De ahí que haya advertido que la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al proferir la sentencia del 24 de noviembre de 2016, 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 reiterado artículo 38, derivando ello en una vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad de la accionante. Además, le ordenó emitir una nueva decisión teniendo en cuenta las consideraciones sobre el “*precedente consolidado, uniforme, reiterado y pacífico*”⁵⁵; la cual fue acatada con la expedición de la sentencia del 16 de julio de 2018⁵⁶.

6.2.5.- En consecuencia, advierte la Sala que también se incurre en este defecto, toda vez que, pese a existir un caso con hechos similares, análogos problemas jurídicos y una idéntica definición sobre el alcance de los derechos fundamentales fijados por la Corte Constitucional, a través de la *ratio decidendi* de una sentencia de control concreto de constitucionalidad o de revisión de tutela como lo es la T-211 de 2018,

⁵⁴ Sentencia T-211 de 2018.

⁵⁵ Ibídem.

⁵⁶ Según consulta realizada en la página web de la Rama Judicial (<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=jm8Z47LlaytXzzld6oF078qtbqw%3d>).

caprichosamente la autoridad judicial accionada omitió el estudio de los criterios y consideraciones plasmadas sobre la existencia de un precedente vinculante en materia de caducidad de la facultad sancionatoria definida por la Sección Primera del Consejo de Estado.

En efecto, el desconocimiento de la T-211 de 2018, que estudió un caso equiparable al analizado, comporta una grave amenaza a los derechos a la igualdad y al debido proceso de las personas que acuden a la administración de justicia, así como a los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica.

Se resalta que el Máximo Tribunal Constitucional en la sentencia de tutela referida sostuvo que:

“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”⁵⁷.

6.2.6.- Entonces, la autonomía que reviste la actividad judicial y que fue invocada por el tribunal accionado, 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 semejantes deben tener las mismas consecuencias jurídicas⁵⁸.

⁵⁷ Sentencia T-211 de 2018.

⁵⁸ Cfr. Sentencia T-211 de 2018.

Insiste la Sala en que si bien se censura el desconocimiento de un fallo dictado por el Tribunal Constitucional, en ejercicio del control concreto, la observancia de su *ratio decidendi* se hacía obligatoria para el accionado, a efectos de resguardar los principios de igualdad y de confianza legítima y, para este caso, se constituía en un antecedente obligatorio, pues la Corte había definido específicamente el alcance del derecho fundamental al debido proceso de la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá, relacionado, en particular, con su facultad sancionatoria y con el hecho de que esta caducaba solo sí, luego de transcurridos 3 años, contados a partir de la interposición de la queja, no hubiese dictado la sanción respectiva, en concordancia con el artículo 38 del C.C.A.

Así, al haberse desarrollado ampliamente el alcance del derecho fundamental al debido proceso, circunscrito a la facultad sancionatoria de la secretaría tutelante, esa interpretación especial efectuada en sede de revisión de tutela, debía prevalecer sobre la considerada por el tribunal demandado.

Esta es la razón por la que la Sala le enrostra el defecto de desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional a la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pues es pacífica la línea sentada por la Corte, según la cual se incurre en el vicio analizado cuando de manera deliberada, el juez ordinario no acoge el alcance que le ha dado a un derecho fundamental a través de la *ratio decidendi* de una sentencia de tutela⁵⁹.

7.- De conformidad con lo expuesto, se observa que la autoridad judicial accionada desconoció el precedente de la Sección Primera de esta Corporación sobre la regla de interpretación de la caducidad de la facultad o potestad sancionatoria de la administración contemplada en el artículo 38 del C.C.A., el cual le era vinculante y de obligatorio cumplimiento.

También, abandonó el precedente de la Corte Constiucional establecido en la sentencia T-211 de 2018 en un caso similar al analizado. Si bien fue en ejercicio del control

⁵⁹ Ver sentencia T-1092 de 2007 M.P. Humberto Sierra Porto y T-656 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, etre muchas otras.

concreto de constitucionalidad, por lo que, en principio, sus efectos son *inter partes*⁶⁰, se hace extensivo, en procura de la salvaguarda de la integridad de la Carta⁶¹, a partir de la postura del intérprete autorizado de la Constitución⁶², para garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

8.- En conclusión, la Sala considera que la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con la sentencia proferida el 17 de octubre de 2019 dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho radicado No. 11001-33-34-004-2015-00287-00, incurrió en los defectos sustantivo por desconocimiento del precedente jurisprudencial y desconocimiento del precedente constitucional.

Bajo estas consideraciones, se confirmará el fallo de tutela proferido el 22 de mayo de 2020 por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Colegiatura, pero por la configuración de los dos defectos alegados, tal como se expuso anteriormente.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III.- RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de tutela del 22 de mayo de 2020 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero por los motivos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes intervinientes e interesados por el medio más expedito.

⁶⁰ En este sentido, la vinculación de los jueces de tutela a los precedentes constitucionales resulta relevante para la unidad y la armonía del ordenamiento jurídico como un conjunto estrechamente relacionado con la Constitución. Por tal razón, de no acogerse un precedente constitucional, la consecuencia devendría en restarle fuerza normativa a la Carta.

⁶¹ Artículo 241 de la Constitución.

⁶² En tanto reiteró los alcances del precedente vertical que, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, limita la autonomía judicial, pues se debe respetar la postura del superior, en aras de salvaguardar los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, así como el derecho a la igualdad que rigen en nuestra Constitución.

TERCERO: PUBLICAR la presente providencia en la página web de esta Corporación y en la de la Rama Judicial.

CUARTO: ENVIAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Presidente de la Sala
Salvamento de Voto Cfr. Rad. 11001-03-15-000-2019-04998-01

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Consejero de Estado

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero Ponente

CON SALVAMENTO DE VOTO DEL CONSEJERO GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Rad. 11001-03-15-000-2019-04998-01

SALVAMENTO DE VOTO / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Frente a decisiones arbitrarias y caprichosas de los jueces

[L]a providencia reprochada no contiene una decisión arbitraria ni grosera, tal como lo sostuve en el proyecto de fallo que presenté a consideración de la Sala y que fue derrotado.

SALVAMENTO DE VOTO

Me aparto de la decisión que se adoptó en la providencia del 26 de junio de 2020 que accedió al amparo y dejó sin efectos la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que declaró la nulidad de unas resoluciones de la Secretaría distrital de Hábitat de Bogotá, al considerar que había caducado la facultad sancionatoria. A mi juicio, la providencia reprochada no contiene una decisión arbitraria ni grosera, tal como

Acción de Tutela – Segunda instancia
Expediente: 11001-03-15-000-2020-00687-01
Accionante: Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá
Accionado: Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

lo sostuve en el proyecto de fallo que presenté a consideración de la Sala y que fue derrotado.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE