

CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO
52 DE LA LEY 1437 DE 2011

Autor: María Inés Ferro Suárez

Código: 3500820

Tutor Temático: Doctor Jairo Sandoval

Tutor Metodológico: Doctora Adelina Florián

Universidad Militar Nueva Granada

Dirección de Posgrados

Programa de Especialización Derecho Administrativo

Junio 2014.

Bogotá D.C, Colombia.

FIRMA APROBADO

Tutor Temático

Doctor Jairo Sandoval

Tutor Metodológico

Doctora Adelina Florián

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| ORIGEN DE LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN..... | 8 |
| Reseña histórica de la caducidad en Roma..... | 9 |
| Reseña histórica de la caducidad en Colombia..... | 10 |
| Reseña histórica de la caducidad de la facultad sancionatoria..... | 12 |
| Reseña histórica de la prescripción..... | 16 |
| CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN | 18 |
| Acepciones de la palabra caducidad..... | 18 |
| Acepciones de la palabra prescripción..... | 20 |
| Diferencias entre caducidad y prescripción..... | 21 |
| PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO | 25 |
| Origen, evolución y naturaleza de la potestad sancionatoria en España..... | 25 |
| Naturaleza de la potestad sancionatoria en otros países europeos..... | 29 |
| Generalidades del Procedimiento Administrativo Sancionatorio..... | 31 |
| Caducidad de la facultad sancionatoria..... | 41 |
| Presupuesto procesal..... | 49 |
| NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS..... | 53 |
| Pérdida de competencia..... | 53 |
| Silencio administrativo positivo..... | 57 |
| CONCLUSIONES | 62 |
| RECOMENDACIONES..... | 65 |
| REFERENCIAS..... | 66 |

INTRODUCCIÓN

La potestad sancionatoria es la facultad pública de fiscalización de ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos. Se dice que no es posible concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello es la garantía que ha de acompañar siempre a la norma como factor de su existencia. (Del Rey, Salvador, 1990, p.30 (citado por Díaz & León, 2011). Recuperado el 29 de abril de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45380>).

El presente ensayo se propone desarrollar la figura de la caducidad de la facultad sancionatoria, y los recursos que proceden frente al acto administrativo sancionatorio, en virtud de lo consagrado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, toda vez, que en su praxis existen vacíos legales, imprecisiones que no permiten su aplicación.

Se plantea entonces, un problema jurídico que será abordado: ¿Conocen los operadores jurídicos las características relevantes de la caducidad y el término que se tiene para resolver los recursos interpuestos en debida forma sin controvertir el debido proceso?

En ese orden de ideas, el objetivo principal para atender este ensayo será determinar los fundamentos jurídicos de la caducidad de la facultad sancionatoria a la luz del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (PAS), esto es, la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, y como objetivos específicos se tendrán en cuenta los siguientes:

- ✓ Análisis de la historia y el marco jurídico de la caducidad y prescripción,
- ✓ Diferencias de la caducidad de la prescripción para identificar su naturaleza jurídica,
- ✓ Determinar el PAS y la aplicación de la caducidad dentro de este ámbito según la doctrina y la jurisprudencia, toda vez que la caducidad ha sido objeto de diversas interpretaciones jurídicas,
- ✓ finalmente establecer las características de los recursos administrativos en el PAS (pérdida de competencia y silencio administrativo positivo).

Históricamente las sociedades han tenido un problema en la diferenciación y aplicación entre la prescripción y la caducidad dentro del derecho, por lo cual se pretenden aclarar los dos conceptos retomando la historia desde su creación en Roma, destacando su importancia en el tiempo y el espacio, así como su aplicación en el Derecho Administrativo, en especial el Derecho Administrativo Sancionatorio, introducido en la creación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 del 18 de enero de 2011).

En este trabajo se profundiza sobre algunas líneas del fundamento jurídico de la potestad sancionatoria y la caducidad de la misma, lo cual permitirá, a su vez, establecer diferencias entre sus componentes, intentando encontrar, así sea ligeramente, su naturaleza.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional:

"(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al

mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas”. (Sentencia C-401 del 26 de mayo de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Por otro lado, la palabra “caducidad tiene múltiples acepciones en el lenguaje, unas más en sentido genérico u ordinario y otras especializadas dentro de un tecnicismo y argot riguroso de los profesionales del derecho.” (Acevedo & Acevedo, 2012, p.103)

En materia administrativa y en general en derecho, siempre ha tenido tendencia a confundirse con preclusión y prescripción, por esta razón los jurisconsultos se han preocupado en buscar su génesis en ordenamientos jurídicos anteriores y es así como ha sido precisada en las diferentes codificaciones administrativas, tales como “la Ley 167 de 1941, luego en el decr. 2733 del 1959, y finalmente aparece un bien ordenado y sistemático “cuerpo de legislación”, debidamente organizado con términos breves y precisos que varían según la clase de acción que corresponda conforme al Decreto 01 de 1984. (Acevedo & Acevedo, 2012, p.102)

Esta facultad que tiene el Estado para sancionar administrativamente a una persona, jurídica o natural, nacional o extranjera, se limita con el paso del tiempo, esto es tres (3) años a partir del momento de producido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impuso la sanción debe haber sido expedido y notificado, según lo preceptuado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, es decir, que pasado ese tiempo sin que la administración haya culminado el procedimiento administrativo se entiende que decae

esa facultad sancionatoria por efecto de la caducidad, dándole derecho al administrado a no ser sancionado por los hechos motivo de partida de dicho proceso.

Así las cosas, este ensayo pretende determinar los fundamentos jurídicos de la caducidad a la luz de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011, e igualmente en una breve exposición reseñar su origen, evolución y naturaleza la potestad sancionatoria en España y en otros países europeos, para luego destacar las generalidades del PAS consagrado en el Título III, Capítulo III de la precitada ley, artículos 47 a 52, de una manera eficaz, y precisa, para que su aplicación genere un conocimiento puntual y ajustado a lo previsto en la legislación administrativa, lo cual brindará confianza a la sociedad cuando posiblemente los administrados pueden verse afectados en cualquier momento por una actuación de tal naturaleza.

Cabe resaltar, por lo tanto, que la importancia de que los administrados conozcan el “modus operandi” de la caducidad de la facultad en actos de carácter sancionatorio, la cual, es totalmente diferente de los actos que resuelven los recursos, en aras de proteger los derechos fundamentales constitucionales y para que la administración actúe de forma oportuna y dinámica.

Este proyecto examina la caducidad de los actos administrativos sancionatorios y se destaca así mismo, la relevancia de la naturaleza jurídica de los recursos, en cuanto al término de decisión, so pena de pérdida de competencia y si éstos no son resueltos dentro del término estipulado por el legislador operará el silencio administrativo positivo, cambio significativo para el ordenamiento jurídico en materia administrativa obtenido con la expedición con la expedición de la Ley 1437 de 2011.

ORIGEN DE LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

El Decreto de 01 de 1984 no contemplaba normativamente el PAS, lo que generaba una inseguridad jurídica, por cuanto cada entidad pública tenía su propia forma de proyectar las sanciones administrativas.

Por el contrario, a modo de ejemplo, en materia sancionatoria ambiental si existía una legislación especial establecida en la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, cuyas sanciones administrativas tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los tratados internacionales, la ley y el reglamento.

Igualmente, el artículo 128 de la Ley 1438 del 19 de enero de 2011, "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones", señala las etapas del procedimiento sancionatorio por parte de la Superintendencia Nacional de Salud en la aplicación de las multas o la revocatoria de la licencia de funcionamiento.

Con la aparición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), se estableció el PAS de una manera práctica, eficiente y simétrica dentro del ordenamiento administrativo colombiano.

La citada ley introdujo grandes reformas, entre ellas, la establecida en el Título III, Capítulo III, consolidando el PAS.

Lo anterior surgió como consecuencia de la ausencia de leyes generales que regularan este tema tan trascendental para la vida jurídica del país en el ámbito del Derecho Administrativo. Es así como a partir de los artículos 47 a 52, se regló con carácter general el PAS, con la finalidad de suplir el vacío legal existente para esta clase de actuaciones, vacío dejado por el derogado Decreto 01 de 1984, siendo imperioso precisar el alcance de la figura jurídica de la caducidad de la facultad sancionatoria, para que ésta sea conocida por todos por los administrados.

Reseña histórica de la caducidad en Roma.

Esta noción tiene su génesis en Roma, más exactamente en el derecho civil romano.

Así lo explica Eugenio Petit (citado por Acevedo & Acevedo, 2013):

En efecto, conforme nos instruye el tratadista EUGENIO PETIT, las llamadas *Leyes Caducarias*, como eran la *Ley Julia de maritanis ordinibus* y la ley *Papia poppaea*, que se referían a la facultad que tenían los individuos o personas solteras o las parejas que carecían de hijos de recibir los beneficios de la memoria testamentaria del causante, pero si dentro de un término preclusivo se casaban los célibes o los casados sin hijos llegaban a procrear. A partir de la fecha de defunción u óbito del testador, para que los designados pudieran recibir la herencia o legado testamentario, contaban con un término perentorio de cien (100) días para que se cumpliera la condición preestablecida de contraer nupcias los unos y de procrear los otros y en el evento de que ello no sucedieren dentro de ese lapso exclusivo, la posibilidad de recibir las respectivas asignaciones se hacía imposible o sea *caducaba*.” (Acevedo & Acevedo, 2012, p.101).

Reseña histórica de la caducidad en Colombia.

A través de una breve síntesis histórica se precisarán las principales características de la institución de la caducidad, debiendo mencionar algunos pronunciamientos jurisprudenciales de esta figura.

Frente al surgimiento de la caducidad en Colombia se indica que, “para hablar de la caducidad debemos proceder a buscar su antecedente en ordenamientos legales anteriores y es así como encontramos que en la codificación civil del año 1970, correspondiente a los decrs. 1400 y 2019 (agosto 6 y octubre 26), que corresponde al mismo procedimiento civil codificado actual con sus reformas, derogaciones o enmiendas, introducidas especialmente por el decr. num. 2282 de 1989, en el cual sí se incursionó en forma clara y real en la institución jurídica de la caducidad conceptual y sustancialmente considerada como “lapso perentorio extintivo de las acciones judiciales por su falta de ejercicio oportuno”. (Acevedo & Acevedo, 2012, p.102)

En el ordenamiento jurídico colombiano ésta acaeció recientemente, siendo conocida como tal, según lo manifestado por Acevedo & Acevedo (2012): “(...) desde la promulgación del Código de Procedimiento Civil de 1931, correspondiente a la ley 105 del mismo año (...)”, pero no tuvo la connotación jurídica precisa de “(...) término perentorio para el ejercicio de la acción (...)”, porque “(...) dicho vocablo fue utilizado en esa codificación en el sentido de la perención, en cuanto correspondía a una verdadera sanción impuesta al interviniente o parte procesal que incurría en inercia o abandono de toda actuación a su cargo, en un término de seis (6) o más meses” (p.101).

Además los citados tratadistas confirman que:

(...) no es posible tener como antecedente histórico inicial en nuestro derecho patrio los preceptos de los arts. 364 y 365 del ordenamiento ritual civil de 1931 (ley 105), por lo expuesto, en cuanto allí no se quiso implantar el concepto auténtico y real del instituto de la caducidad, como fenómeno inductor de la extinción de la acción, sino establecer la sanción por deserción o inercia de la impulsión procesal en cabeza de la parte promotora abandonando la rituación por seis (6) meses, con posterioridad al ejercicio de la acción (que por tanto no había caducado), (...). (Acevedo & Acevedo, 2012, p.101)

Por lo tanto, es pertinente acudir a los pronunciamientos jurisprudenciales donde se ha obtenido su identidad, tal como lo exponen los Magistrados de la Corte Constitucional Jaime Sanín Greiffenstein y Ciro Angarita Barón, quienes se han pronunciado sobre esta institución:

Consiste la caducidad en el fenómeno procesal de declarar extinguida la acción por no incoarse ante la jurisdicción competente dentro del término perentorio establecido por el ordenamiento jurídico para ello. Opera la caducidad ipso jure, vale decir que el juez puede y debe declararla oficiosamente cuando verifique el hecho objetivo de la inactividad del actor en el lapso consagrado en la ley para iniciar la acción. Este plazo no se suspende ni interrumpe, ya que se inspira en razones de orden público, lo cual sí ocurre en tratándose de la prescripción civil, medio éste de extinguir las acciones de esta clase.

En fin de cuentas la caducidad viene a erigirse en factor de incompetencia para esta Corte, pues, demostrada su existencia, no le es dable a ella avocar el conocimiento del negocio.

(Sentencia T-433 del 24 de junio de 1992)

Igualmente, la Corte Constitucional ha señalado al respecto:

La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de

su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. (Sentencia C-394 del 22 de mayo de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis)

Reseña histórica de la caducidad de la facultad sancionatoria.

En el sistema jurídico colombiano, el fenómeno de la caducidad tuvo operancia desde el extinto Decreto 01 del 2 de enero de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, expedido bajo el amparo de la Constitución de 1886, el cual estuvo vigente por más de dos décadas, concebido en un Estado de Derecho para otro contexto, por ende otra realidad, disponiendo sobre el asunto en el Capítulo VIII, Normas Comunes a los Capítulos Anteriores, lo siguiente:

“Caducidad respecto de las sanciones.

Artículo 38. 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.”

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 derogó el precitado Decreto 01 de 1984, y entró a regular en el Título III, Capítulo III- el PAS, en los artículos 47 a 52:

(...) con la salvedad que el mismo solo se aplica en dos (2) eventos:

- 1) cuando los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no estén regulados por leyes especiales o por el Código Único, y
- 2) en lo no previstas por dichas leyes (artículo 47), esta última estipulación reforzada por el artículo 34 del citado Código. (Garro, 2013, Enero – Junio, p.449. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf>).

El artículo 47 trata del PAS indicando que:

“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes administrativas especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta parte primera del Código. Los preceptos de este código se aplicarán también en lo no previsto por estas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado.

Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.

Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se

regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.”

El artículo 34 versa sobre el procedimiento administrativo común y principal disponiendo que:

“Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.”

El citado artículo 47 encuentra el sustento legal en la Parte Primera del CPACA–Procedimiento Administrativo, el cual regula lo referente al PAS de manera general y ante los vacíos jurídicos que puedan presentarse, éste deberá aplicarse porque no derogó las normas especiales, toda vez, que pretende dar seguridad jurídica en esta materia. Al existir un procedimiento administrativo especial será preciso iniciar las actuaciones administrativas ante esta instancia.

Es así que:

(...) se estatuye como la regulación general a la que se debe remitir el operador administrativo en aquellos supuestos en que el ordenamiento jurídico le ha confiado el ejercicio de la potestad sancionadora en un determinado sector, pero no existe un procedimiento administrativo especial, o existiendo este, presenta vacíos o lagunas. Así mismo, estas disposiciones pueden resultar insuficientes para la tramitación de un expediente sancionatorio, de forma tal que las omisiones del legislador en este caso deban subsanarse aplicando las normas que regulan las actuaciones administrativas generales (arts. I.º a 46 y 53 a 97). Por último, si siguen existiendo vacíos es necesario acudir a lo dispuesto en el

Código de Procedimiento Civil, Código General del Proceso, a partir del I.º de enero de 2014 (art. 34 CPACA).

En el inciso 2º se desarrolla lo referente a la forma de iniciación del PAS, para lo cual el legislador prevé dos vías: I) de oficio, caso en el cual la autoridad tiene conocimiento de la existencia de una infracción administrativa y debe incoar el expediente. Este supuesto no especifica si se trata en estricto sentido de un deber o de una facultad, o lo que es igual, si el dar comienzo a la actuación sancionatoria es una competencia reglada o discrecional. La respuesta a este interrogante debe necesariamente buscarse en las leyes especiales, en las que el legislador señala si existe una posibilidad de no utilización del *ius puniendi* para dar cabida a la utilización de otros mecanismos o herramientas administrativas que puedan prestar mejor utilidad a la protección del interés encomendado, o si, por el contrario, es imperativo el adelanto del procedimiento, por lo que no hacerlo configura causal de mala conducta; (...), (...) la disposición comentada en el párrafo preceptúa que tratándose de actuaciones administrativas sancionatorias, se regirán por lo dispuesto en normas especiales sobre la materia. (Benavides, 2013, (pp.)143,145)

Como ejemplo, cabe acotar que el artículo 86 de la Ley 1474 del 12 de julio de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, se refiere al procedimiento especial que tienen las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública cuando al declarar el incumplimiento en materia contractual pueden imponer multas y/o sanciones a los contratistas cuando se evidencie un posible incumplimiento de las obligaciones a su cargo.

Benavides (2013) advierte que: “No obstante, es necesario señalar que ante los vacíos que se sigan presentando no queda otro camino que acudir al procedimiento administrativo consagrado en los artículos 47 a 52 CPACA” (p.145).

El artículo 52 del CPACA contextualiza el fundamento jurídico de la caducidad de la facultad sancionatoria, figura jurídica de gran importancia en el ordenamiento jurídico-administrativo en Colombia.

Reseña histórica de la prescripción.

La prescripción es un fenómeno de origen legal que se remonta a tiempos memorables en Roma: “(...) con la “Longi temporis praescriptio, ‘Prescripción adquisitiva de fundos por el transcurso de mucho tiempo: 10 años entre presentes y 20 entre ausentes’. Exige efectiva y prolongada posesión por el adquirente, justo título y buena fe. Fue establecida por los pretores y era accesible a los extranjeros” (Machicado, 2013. Recuperado el 12 de abril de 2014, de <http://www.jorgemachicado.blogspot.com/2013/04/pre.html>)).

En el ordenamiento jurídico colombiano, la prescripción marca el término para accionar el aparato judicial del Estado, por lo que no conlleva a tener inseguridad jurídica que podría generarse, toda vez que se encuentra reglamentada en los artículos 2512 y 2534 del Código Civil, definiéndola como “(...) un modo de adquirir las cosas ajenas por haberlas poseído durante cierto lapso de tiempo, concurriendo los demás requisitos legales”.

Por lo tanto, debe entenderse la prescripción como lo señala la Corte:

“(…) un fenómeno de origen legal, esto quiere decir que éste es el que define cuándo se producen, dentro de qué términos operan, cómo y cuándo ellos se interrumpen, entre otros aspectos relacionados con el debido proceso. El legislador por tanto ha expedido la norma pensando en la garantía de los derechos fundamentales, y la protección del derecho al acceso a la justicia. El legislador ha previsto entonces, el momento a partir del cual comienza a contar el término de prescripción, teniendo en cuenta los principios superiores (eficacia y celeridad).” (Sentencia C-398 del 24 de mayo de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

La Corte Constitucional señaló en otra sentencia que la prescripción “es un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a imponer una sanción.” (Sentencia C-401 del 26 de mayo de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo)

Igualmente la Corte destacó:

“(…) es un modo para el surgimiento de derechos subjetivos (prescripción adquisitiva), o para extinguir obligaciones (prescripción extintiva). Esta institución jurídica otorga derechos con base en la ocurrencia de hechos. No opera por el simple paso del tiempo, sino que tiene en consideración elementos subjetivos como el ejercicio o inactividad de un derecho subjetivo.

De la definición anterior se desprende su carácter renunciable y la necesidad de ser alegada por quien busca beneficiarse de ella. De la misma manera, puesto que se trata de un modo para el surgimiento de derechos subjetivos, es viable su interrupción y suspensión en consideración a especiales circunstancias de las personas involucradas dentro de la relación jurídica (incapacidad relativa o absoluta, fuerza mayor), que impidan su ejercicio o la defensa frente la posible extinción del derecho.” (Sentencia C- 832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo

Escobar Gil)

CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN

Acepciones de la palabra caducidad.

Debe tenerse en cuenta que los conceptos de prescripción y caducidad tienen características diferentes que los identifican en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que en primer lugar es menester proceder a su definición desde el punto de vista genérico y desde el punto de vista del argot riguroso de los profesionales del derecho (juristas).

Esta palabra proviene del latín “*caducus*” que significa perecedero o que dura poco. (...)” “Prescribir, perder su validez una ley, testamento, etc. (...)”. “Extinguirse un derecho, una facultad, una instancia o un recurso.” (Diccionario de la lengua española. Recuperado el 12 de abril de 2014, de <http://www.wordreference.com/definicion/caduco>)

Significa también: “1. f. Cualidad de caduco. (...).3. f. Der. Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas. (...). De la instancia: f. Der. Terminación de un proceso por falta de actividad de la instancia.” (Real Academia Española. Diccionario Usual. Recuperado el 24 de mayo de 2014, de <http://www.buscon.rae.es/drae/srv/search?id=IFxeUmLhwDXX2zVtlNpF>)

Se concluye que las definiciones más acertadas de la palabra caducidad indican que etimológicamente caducar, significa: “Perder su fuerza un decreto o instrumentos público.

Extinguirse un derecho, una facultad, una instancia o recurso. Arruinarse o acabarse alguna cosa por antigua o gastada.” (Caducidad y Prescripción. Recuperado el 7 de septiembre de 2013, de http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2011_194-A14.pdf)

El jurista Jorge Machicado (2013) señala que:

Caducidad significa acabarse, extinguirse perder su efecto o vigor, por cualquier motivo, alguna disposición legal, algún instrumento público o privado o algún acto judicial o extrajudicial. La caducidad se puede producir, entre otros motivos, por la prescripción, por el vencimiento del plazo, por falta de uso, por desaparición del documento. (Recuperado el 12 de abril de 2014, de <http://www.jorgemachicado.blogspot.com/2013/04/pre.html>)

En pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional ha definido el fenómeno de la caducidad como:

“(…) la consecuencia de la expiración del término perentorio fijado en la ley para el ejercicio de ciertas acciones, cuando por un acto, hecho, omisión u operación administrativa por parte de una autoridad pública, se lesiona un derecho particular.

(…)

Siempre se ha expresado que la caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos.” (Sentencia C-115 del 25 de marzo de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara)

Al respecto Rodrigo Escobar Gil señala que la caducidad es:

“(…) una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso.

Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.” (Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Acepciones de la palabra prescripción.

En relación a la figura de la prescripción y como quedó anotado, ésta es de origen legal, por lo que en la legislación colombiana, el Código Civil, la define en el artículo 2512:

“Artículo 2512. Definición de prescripción. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

Se prescribe una acción o derecho cuando se extingue por la prescripción.”

Se destacan otras acepciones de la figura de la prescripción por considerar que son ilustrativas para su identificación, como la de Jorge Machicado (2013): “La prescripción es una manera de adquirir la propiedad de bienes o extinguir una acción ligada a un derecho de contenido patrimonial por el transcurso del tiempo y requisitos de ley.”

De lo anterior colige Acevedo & Acevedo (2012):

Respecto de esta expresión definitoria del legislador tenemos que acotar aquí se confunden los conceptos de prescripción propiamente dicha por la cual un lapso determinado de tiempo extingue un derecho y la caducidad por la cual el cumplimiento de un término de inercia extingue la acción. Es muy común encontrar en casi toda la legislación nacional esta confusión” (p.5).

Diferencias entre caducidad y prescripción.

Analizadas las dos (2) figuras jurídicas, podría existir una cierta confusión entre ellas, de tal suerte que se establecerán algunas características esenciales entre una y otra figura.

Uno de los derechos fundamentales existente en la Carta fundamental establecido en el artículo 29, prescribe:

“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

De lo anterior se deduce la necesidad de llenar los vacíos de la figura de la caducidad. No se puede por ignorancia supina violar el debido proceso al no esclarecer la caducidad como figura garantista dentro del PAS.

Es así que el artículo 52, inciso primero del CPACA, otorga mayor atención y corrobora la diferencia entre la caducidad y la prescripción, indicando lo siguiente:

“Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones **caduca a los tres (3) años** de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto

sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo **prescribirá al cabo de cinco (5) años** contados a partir de la fecha de la ejecutoria.” (Negrilla fuera del texto)

Por vía jurisprudencial, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de diciembre de 1974, M.P. William Namén Vargas (citada por la Contraloría General de la República, 2005), ha definido la diferencia entre caducidad y prescripción, de la siguiente manera:

“La prescripción no puede ser declarada de oficio, al paso que la caducidad sí; aquella es un medio de defensa que la ley brinda al demandado, luego puede proponerse cuando se ha conformado la relación procesal, en cambio en ésta sucede todo lo contrario; opera ipso jure porque sería inadmisibile que vencido el plazo señalado por la ley para el ejercicio de la acción o del recurso, sin embargo se oiga al promotor de una o del otro. A lo cual cabe agregar en esta oportunidad, que el artículo 85 del C de P. C., en su penúltimo inciso faculta al juez para declarar inadmisibile la demanda... ‘en los procesos que existe término legal de caducidad para intentarla (...).”

Y advirtió que: “(...) las diferentes normas que rigen los procesos judiciales consagran la figura de la prescripción como *“un medio de extinguir la acción referente a una pretensión*

concreta, pero no el derecho sustancial fundamental protegido por el artículo 25 de la C.P.” (Diferencias entre prescripción y caducidad. Recuperado el 24 de mayo de 2014, de <http://www.camarapereira.org.co/.../diferencias%20entre%20prescripcion%20y...>).

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 8 de noviembre de 1999 (citada en sentencia T-649 del 23 de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio), al pronunciarse sobre la diferencia entre prescripción y caducidad aseveró:

“(…) es sabido que estas dos figuras, caducidad y prescripción, tienen en común un transcurrir de tiempo, pero en ellas se presentan ciertas diferencias, señaladas así por la Corte en sentencia del 19 de noviembre de 1976 (G.J. N° 2393, pág. 505): ‘La caducidad, en concepto de la doctrina y la jurisprudencia, está ligada con el concepto de plazo extintivo en sus especies de perentorio e improrrogable; el que vencido la produce sin necesidad de actividad alguna ni del juez ni de la parte contraria. De ahí que pueda afirmarse que hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley para su ejercicio. El fin de la prescripción es tener extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho puede ser útilmente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio, o sea la negligencia real o supuesta del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aún la imposibilidad del hecho’.”

(T-649/12 – Corte Constitucional. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-649-12.htm>)

En la legislación colombiana está tratada la caducidad independientemente de la prescripción.

Así las cosas, el enfoque que se debe dar a la figura de la caducidad para el contexto tratado es el del “plazo acordado por la ley, por la convención o por la autoridad judicial, para el ejercicio de una acción o de un derecho” (Acevedo & Acevedo, 2012, p.131)

Por su parte, debe entenderse la institución jurídica de la prescripción como lo prescribe el artículo 2535 del Código Civil Colombiano, en el sentido que:

“(…) extingue las acciones y derechos ajenos exige solamente un cierto plazo durante el cual no se hayan ejercido dichas acciones.

Se cuenta este tiempo desde que la obligación se haya hecho exigible”.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Origen, evolución y naturaleza de la potestad sancionatoria en España.

Castillo (1992) revela que en España, la configuración de la potestad sancionadora de la Administración pública ha tenido un aumento considerable y grandes cambios en el siglo XIX, la cual quedó en cabeza de los alcaldes y gobernadores civiles como consecuencia de la influencia derivada del principio de división de poderes y de la doctrina francesa sobre el ordenamiento jurídico español.

Aborda el proceso histórico de la potestad sancionadora desde las tesis de García de Enterría y Parada Vásquez, que sobre el particular argumentan:

La doctrina de la división de poderes va a suponer el arranque del largo debate sobre la atribución de una potestad sancionadora a la Administración pública. En efecto, la configuración de tres poderes dentro del Estado y la atribución a los mismos con carácter exclusivo y excluyente de una función, hubiese supuesto la imposibilidad absoluta de que el poder ejecutivo pudiese llevar a cabo una función semijudicial. (...)

PARADA VÁSQUEZ ha destacado, refiriéndose a España, que con la asunción de estos principios la Constitución de Cádiz va a consagrar el monopolio represivo de los jueces en materia criminal (arts. 242 a 248), aunque admite en su artículo 275 la facultad de sancionar por faltas livianas al alcalde, que va aunar así funciones administrativas y judiciales, entre las que se encuentran actos de conciliación, juicios civiles de escasa cuantía, en lo criminal faltas livianas, instrucción de sumarios en el territorio de la demarcación municipal y la detención de delincuentes.

No obstante esta atribución, la doctrina administrativa del siglo XIX, contraria a la división de poderes, va a tener clara la atribución a la Administración pública de funciones represivas, bien que con límites en su ejercicio. (...)

Como puede verse y destaca GARCÍA DE ENTERRÍA, de esta forma el papel judicial del Alcalde procedente del Antiguo Régimen traspasa sorprendentemente el principio constitucional de la división de poderes y a partir de la Constitución de Cádiz llega hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870.

Por su parte, y en contra de lo que sucede en la actualidad, la legislación administrativa especial del siglo XIX recogerá este cuasi monopolio de la función represora en manos del poder judicial; y ello a pesar incluso del espaldarazo que a la potestad sancionadora administrativa supuso la tesis del Consejo de Estado que en su Real Decreto Sentencia de 31

de octubre de 1846 iba a mantener la independencia del poder sancionador administrativo, en función de que la “actividad de la Administración debe ser libre y desembarazada sin perjuicio de la responsabilidad de sus agentes”, rechazando la posibilidad de recursos ante los jueces contra los actos sancionadores de la Administración, pues si así fuera “estarían los agentes y empleados de la Administración, como tales, sometidos a los funcionarios del orden judicial y además sujetos a las reclamaciones de los particulares que se creyesen agraviados por más tremendas que fuesen, con grave daño del servicio público y menoscabo de la independencia e irresponsabilidad de la Administración consignadas en la Constitución y en las leyes”.

En contra de esta opinión del Consejo de Estado se mostró el Proyecto de Constitución Federal de la Primera República Española de 1873, que de forma expresa iba a establecer la prohibición de que el poder ejecutivo impusiese penal personales ni pecuniarias por mínimas que éstas sean.

De este modo inverso, y a partir de la potestad sancionadora de los alcaldes, los gobernadores civiles van a asumir también esta facultad represiva. Así lo recogió la Ley Provincial de 1845 que se vio reafirmada, como destaca GARCÍA DE ENTERRÍA, por un Real Decreto de competencia de 31 de octubre de 1849, que resolvió un conflicto jurisdiccional trabado sobre esa materia entre un gobernador y un juez de primera instancia, declarando que no había confusión entre las funciones judiciales de los alcaldes para sancionar en juicio verbal las faltas tipificadas en el Código penal y las facultades y atribuciones que a dichos funcionarios competen como delegados del Gobierno y como administradores de los pueblos, por lo que los alcaldes en esta última cualidad, pueden imponer multas gubernativamente como atribución necesaria para el desempeño de sus funciones, puesto que el “ejercicio de la autoridad debe ser libre y desembarazada”. (Castillo, 1992, (pp.)35 a 39)

Según las tesis de García de Enterría y Parada Vázquez (citadas por Castillo, 1992), el proceso histórico de la potestad sancionadora implica que:

Dentro de la evolución histórica de esta potestad sancionadora, el siguiente paso será la extensión de ésta a las autoridades centrales, que no se producirá hasta la Dictadura de Primo de Rivera. En concreto, el Real Decreto-ley de 18 de mayo de 1926 establecerá que en “materias administrativas y disciplinarias, el Gobierno usará las facultades discrecionales en la adopción de medidas e imposición de sanciones, sin otro límite que el que señalen las circunstancias y el bien del país y le inspire su rectitud y patriotismo. Sobre tales determinaciones del poder público, a partir del 13 de septiembre de 1923 no se admitirá ni tramitará otro recurso que el elevado al propio Consejo de Ministros, cuya resolución será inapelable”.

Finalizado el período de la dictadura don Miguel Primo de Rivera, recibirá la potestad sancionadora administrativa su impulso definitivo con la llegada de la II República española. En efecto, la Ley de Defensa de la República de 1931 consagrará facultades represivas en manos del poder ejecutivo de forma más acentuada aún. (...)

Con estas inspiraciones se aprobó asimismo la Ley de Orden Público de 1933 que derogó la de 1870, norma, al decir de PARADA VÁSQUEZ, más liberal en cuanto que condicionaba la congelación de las libertades fundamentales y la declaración de los estados de prevención y guerra a una ley votada en Cortes, pero en ningún caso facultaba o atribuía potestades sancionadoras ordinarias fuera de la declaración formal de aquellos.

En el ámbito local, la Ley de 1935, al igual que ya hicieron el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 y el Estatuto Provincial de 1925, va a mantener la atribución de potestades sancionadoras al alcalde y gobernador civil.

Tras la guerra civil, el cambio de régimen no va a suponer ningún progreso respecto a una concepción más liberal y respetuosa del principio de división de poderes y, tanto la Ley de

Orden Público de 1959 como la de 1971, van a seguir la línea de un reforzamiento de los poderes represivos de la Administración pública. (Castillo, 1992, (pp.)39 a 41)

Según lo expuesto, se resume que en el ordenamiento jurídico español:

(...) ha sido tradicional la consideración de atribuir a la Administración, junto al poder represivo de la jurisdicción criminal en manos de jueces y tribunales, una potestad sancionadora, proyectada tanto al ámbito interno de su organización como a la protección del orden general.

Al contrario, y haciendo una interpretación estricta del principio de división de poderes, en el constitucionalismo europeo existe un monopolio por parte de los tribunales del poder sancionador. (Castillo, 1992, p.68)

Naturaleza de la potestad sancionatoria en otros países europeos.

En los países europeos se puede concluir que la potestad sancionatoria, está atribuida a los tribunales y no a los órganos de la Administración como se conocerá más adelante.

Castillo (1992) refiere sobre lo anterior, que esto es: “(...) consecuencia de una interpretación más estricta del principio de división de poderes” (p.69).

Es así, como en:

(...) Francia, los jueces y tribunales van a monopolizar la punición de las conductas a través de los tribunales de policía, los tribunales correccionales y los tribunales de los crímenes, en la esfera de lo penal y a través del denominado contencioso de represión en la

esfera administrativa, en el cual la Administración activa se limita a la instrucción del expediente para determinar los hechos remitiéndolo para su resolución al Tribunal Administrativo.

Por su parte, en Alemania, el Código penal de 1851 –que influenciaría a su vez el Código penal de 1870–, de clara inspiración francesa, va a rechazar la construcción dogmática de la categoría “sanciones administrativas” indicando que no existen diferencias entre la sanción penal y la administrativa, tendencia que podemos afirmar se acrecentó con ocasión de la ocupación de Alemania tras la II Guerra Mundial (al menos en las zonas dominadas por ingleses y norteamericanos) y con la promulgación de la Constitución de 1949.

En el caso italiano, aunque con ciertos reductos de poder sancionador (tributario, relaciones de supremacía especial...), la Administración siguiendo el modelo francés, va a atribuir a los tribunales el conocimiento de las infracciones a la legislación administrativa desde 1865. (Castillo, 1992, p.68 y 69)

En igual sentido se refiere que en los países de Europa, concretamente:

(...) como en Francia, en donde los jueces y tribunales monopolizan la punición de todas las conductas en tribunales de policía, corporaciones correccionales y tribunales de los crímenes para la esfera de lo penal. La Administración sólo se limita a la instrucción de los expedientes. En Alemania también está judicializada, pues allí se rechaza la diferenciación entre la infracción penal y la administrativa. Por su parte en Italia se atribuye a los tribunales el conocimiento de las infracciones a la legislación administrativa. (Ossa, 2000, p. 159)

Asimismo añade que:

En Alemania y en Italia rige un ordenamiento general que quiso ser limitado por España sin el éxito deseado, pues sólo se ha expedido un Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (*L. 30 de nov. 26/92*), que ha sido arduamente criticado por lo reducido de sus objetivos. (Ossa, 2000, p.151)

Generalidades del Procedimiento Administrativo Sancionatorio.

Antes de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 que funda el PAS, el tema del Derecho Sancionatorio se entronizaba lentamente en el ordenamiento jurídico, por falta de voluntad legislativa de concretarlo y darle un posicionamiento legal.

Ossa (2000) señala:

En Colombia puede decirse que el tema del derecho sancionatorio es relativamente nuevo y ha cobrado alguna entidad de relevancia con la positivización de los procedimientos administrativos que hizo obligatorio el acatamiento, por parte de la administración, de principios y reglas elementales previas a la imposición de cualquier sanción, estableciéndose de esa forma un sistema mínimo de orden legal, útil para encauzar el derecho de defensa de los administrados (p.151).

Se considera que el procedimiento administrativo es semejante al procedimiento judicial y legislativo, pero referido exclusivamente a la función estatal, el cual debe ser realizado con legitimidad de acuerdo con lo prescrito en las normas expedidas para tal fin:

(...) es el equivalente procesal, en sede administrativa, del proceso administrativo en sede judicial. Trata de los aspectos reglados que tienen por objeto la preparación, impugnación y control de la voluntad administrativa. Por lo anterior, el proceso en sede administrativa no termina con una decisión que comporte los efectos de la cosa juzgada material, sino los de la cosa juzgada simplemente formal. Pero en todo caso, tanto el proceso jurisdiccional como el

adelantada ante la misma administración concluyen con una decisión definitiva, que le pone término o fin a la actuación, al reclamo o a la contienda de que se trate. (...)

El procedimiento administrativo tiene la misión de efectivizar la responsabilidad pública que trae consigo la ejecución de un acto, hecho u omisión atribuible a un sujeto, que causa lesión dañosa en sus derechos, con motivo del obrar antijurídico de otro sujeto de derechos. (...)

La administración pública debe obrar de conformidad con unas reglas jurídicas y políticas, de legitimidad o juridicidad estricta y de oportunidad o conveniencia. Debe tenerse en cuenta que la administración solo puede hacer aquello que le está expresamente permitido, lo cual significa que no es suficiente el hecho de que no sea ofensivo a la ley. (Sánchez, 2004, (pp.)341, 342 y 344)

Adicionalmente, reitera Nieto (citado por Ossa, 2000) al hacer énfasis a la manera como muchos funcionarios transgreden sus funciones, esta situación conlleva a desvirtuar a toda costa, la finalidad de la actividad punitiva del Estado:

Porque realmente la manía de ciertos funcionarios de recurrir a la arbitrariedad antes que a la juridicidad, ha ocasionado que la actividad represiva del Estado se convierta en la “legitimación de la violencia del poder que ofrece una cobertura ideal para el abuso, para las represalias políticas y personales y para la extorsión más descarnada” (p.152).

Resulta imprescindible exponer las generalidades de la potestad sancionadora de la Administración en lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia de 1991, con el fin de relevar su importancia dentro de un contexto jurídico ausente de normatividad estructural sobre la actividad sancionadora del Estado hasta antes del año 2011.

Ossa (2000) comenta: “No existe un código sobre la materia. La legislación represiva de tipo sancionatorio es sectorial. No hay un ordenamiento jurídico global que encierre los elementos propios de ese derecho. En suma, la carencia de una ley general de infracciones golpea a todos” (p.151).

En ese orden de ideas,

La potestad sancionadora de la Administración se desenvuelve dentro del ámbito de los más disímiles hechos, actos y actividades complejas, de los particulares y de la Administración. Está dirigida a reprimir aquellas conductas transgresoras de la normatividad administradora y está sujeta, por lo demás, a las limitaciones constitucionales y legales que se establecen en la Carta Fundamental y en las disposiciones generales que la regulan.

No puede concebirse un Estado intervencionista sin un sistema intimidatorio que haga valer su esquema proteccionista, y más aún hoy cuando es bien notoria la tendencia de la administración a propiciar la discriminilización de conductas que antes se consideraban ilícitos penales. (Ossa, 2000, p.149)

Resultaba para los juristas desconocido e ignorado el Derecho Administrativo Sancionador, el cual se abre poco a poco por falta de una estructura sólida que identifique su contexto, en aras de acceder a su aplicación, en cuanto al ser transgredida la normatividad de un actividad puntual, amerite su accionar.

Para los mismos abogados es irreconocible. Sólo esporádicas referencias de la doctrina y escasas alusiones de la jurisprudencia vislumbran su devenir en el mundo del derecho. Pero lo cierto del caso es que su existencia se entona sonora en la administración y con particular rudeza golpea a los asociados que transgreden las normaciones gubernamentales.

De manera que a pesar del olvido de su presencia no hay desconocimiento de sus proyecciones,

pues cada vez más se siente el obrar sancionatorio de la Administración. Esta también construye, sobre su nascente estructura, una teoría que ya empieza a depurar la jurisprudencia de la Corte Constitucional. (Ossa, 2000, p.176)

De otra parte, la potestad sancionadora establecida como atribución propia de la Administración debe estar definida en la ley para brindar seguridad jurídica a los administrativos y evitar con ello los abusos o desmanes de sus funcionarios.

García de Enterría (citado por Amaya & García, 2010), expone sobre el particular:

La potestad sancionadora de la administración no es discrecional, y por el contrario es reglada, como quiera que forma parte del “ius puniendi” del Estado. (...)

Las sanciones administrativas inicialmente no eran siquiera recurribles, como expresión de la esencia misma de un poder político puramente discrecional en su ejercicio. Más tarde se reordenaron las ideas y se comprendió que no había sanción discrecional posible y que siempre sería necesario que la sanción estuviera determinada en la ley, por su referencia necesaria a un supuesto de hecho específico, que en su mayor indefinición posible siempre sería delimitable como un concepto jurídico determinado; la conducta sancionable no puede ser cualquiera, obviamente, sino que ha de ser una perfectamente tipificada, al menos para que los ciudadanos puedan conocer con alguna seguridad el ámbito de lo lícito y de lo sancionable (p.41).

Al respecto cabe mencionar lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-145 de 21 de abril de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz:

“(…) la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de

defensa. (...) carece de respaldo constitucional la imposición de sanciones administrativas de plano con fundamento en la comprobación objetiva de una conducta ilegal, (...).”

Hay que advertir que actualmente el derecho sancionador no se encuentra sometido al derecho penal. Así lo ha expuesto Jiménez (2008):

Además, ninguna norma, ni el Código Penal, ni del Código Contencioso Administrativo, ni de ninguna otra ley, atribuye al derecho sancionador la categoría de integrante del sistema penal. Es verdad que las decisiones en vía gubernativa están sujetas a una revisión judicial, pero ello acaece ante su propia jurisdicción, la contencioso-administrativa, y no ante la jurisdicción penal, como consecuentemente debería ser si el derecho sancionador estuviera subordinado al derecho penal. Hoy ya no resulta posible sostener que el derecho sancionador es una rama, un apéndice, un elemento accesorio, o un instrumento del derecho penal (p.52).

Jiménez (citada por Jiménez, 2008) resume que: “Entonces, resulta forzoso concluir que la relación entre derecho penal y derecho sancionador es filial, de especie a especie, y no de género a especie” (p.52).

La creación de la Ley 1437 de 2011 trajo consigo cambios significativos para el ordenamiento jurídico en materia administrativa, porque estableció, entre otros, el PAS acorde a la Constitución Política de 1991, esperado con anhelo.

El Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, el 18 de enero de 2011, en alocución realizada cuyo objetivo primordial fue considerar los aspectos relevantes sobre la sanción de la Ley 1437 de 2011, indicó al respecto:

Se da un progreso en la justicia accesible eficiente y sobretodo pronta y oportuna, para fortalecer la justicia así como para robustecer las relaciones de los ciudadanos con la administración pública, la cual, nació de una iniciativa conjunta del Consejo de Estado y del Gobierno contando con una amplísima discusión, socialización y enriquecedores debates en el Congreso de la República. (Código de Procedimiento Administrativo y de lo ... - You Tube. Recuperado el 24 de agosto de 2013, de http://www.youtube.com/watch?v=AI_LWcfx79I)

Agradeció a los congresistas por su dedicación y seriedad en la discusión de la promulgada Ley 1437 de 2011, puntualizando que fueron ellos quienes recogieron las inquietudes de los ciudadanos, las de la academia, y las de los profesionales del Derecho “para aprobar un Código moderno, ajustado a esta nueva realidad del país.”

Así mismo, indicó que: “(...) los ciudadanos son los directos beneficiarios de esta ley, resaltando los principales cambios que inciden en los ciudadanos comunes y corriente, los ciudadanos del bien, para agilizar y modernizar los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...).” (Código de Procedimiento Administrativo y de lo ... - You Tube. Recuperado el 24 de agosto de 2013, de http://www.youtube.com/watch?v=AI_LWcfx79I)

Juan Manuel Laverde Álvarez, Magistrado Auxiliar de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, conceptúa que la Ley 1437 de 2011: “(...) reguló y organizó, por primera vez y de manera general, un procedimiento administrativo sancionatorio (PAS), con lo cual se llena un vacío normativo que había generado, en la práctica, múltiples inconvenientes. (...)” Asimismo manifestó que “El artículo 47 contiene el núcleo esencial del PAS, compuesto por los siguientes tópicos: (i) carácter subsidiario y supletorio del procedimiento, (ii) principio de

legalidad en materia de PAS, (iii) inicio de la actuación y (iv) derecho de defensa (descargos).” (ambitojurídico.com LEGIS. (2012). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de [http://www.ambitojuridico.com/.../noti-130130-12\(el_procedimiento_administ...\)](http://www.ambitojuridico.com/.../noti-130130-12(el_procedimiento_administ...)).

El verdadero sentido del Derecho Administrativo Sancionador sólo será reconocido cuando se den los siguientes elementos:

(...) la potestad punitiva del Estado se impulse dentro de un ordenamiento propio que clarifique las normas procesales, tipifique la falta, diseñe la dosificación punitiva, reserve legalmente la transgresión y de todas formas consagre un mínimo de garantías ya que, al fin y al cabo, la pena que ha imponerse por la infracción administrativa no es más que la consecuencia de un ilícito que requiere un tratamiento similar al del ilícito penal. (Ossa, 2000, p.150)

La Ley 1437 de 2011 introdujo cambios significativos, los cuales se encaminan a la protección del ciudadano, consagrando entre ellos el PAS general, en el que se destacan tres (3) etapas procesales, según lo indicado en la Revista emitida por la Universidad Pontificia Bolivariana de la ciudad de Medellín, Colombia:

(...) la comunicación del interesado (artículo 47), el traslado para alegar (artículo 48) y el traslado de las pruebas aportadas con el recurso de reposición (artículo 79); ii) la modificación o adición de etapas ya existentes: el deber de indicar dentro de la formulación de cargos las sanciones o medidas que serían procedentes (artículo 47), la notificación de los cargos por aviso en vez del edicto, la utilización de medios electrónicos (artículo 53), la notificación electrónica, en estrados y por aviso (artículos 56, 67 y 69); iii) la inclusión de un nuevo elemento para la graduación de las sanciones, a saber, el grado de prudencia o diligencia con que el procesado haya atendido los deberes o haya aplicado las normas

pertinentes (artículo 50, literal 6). (Garro, 2013, Enero – Junio, p.455. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de [http://: www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf)).

En el Seminario Internacional de presentación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1347 de 2011, intervino Pablo Felipe Robledo Del Castillo, Viceministro de Justicia y del Derecho, quien reconoció con respecto al PAS:

“El trabajo serio, juicioso y decantado por el H. Consejo de Estado y del Gobierno Nacional dió origen a una iniciativa legislativa importante, que se enriqueció de manera realmente significativa (...)”
“(...) a un extraordinario resultado, que en este caso, es el nuevo Estatuto administrativo y de lo contencioso administrativo” (p.199).

Robledo Del Castillo señaló: “(...) que el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo acertó en ocuparse de regular estos procedimientos generales, pues le prestarán de mucha utilidad a la sociedad en la medida en que existan unas reglas generales, fácilmente entendibles” (p.215).

Además precisó en las Memorias del citado Seminario (2011), que:

“Su objetivo principal es cambiar de manera fundamental las relaciones de la Administración Pública con los asociados, privilegiar la buena fe, el principio de legalidad, el derecho a la igualdad, el trato digno, la contradicción, la debida representación, el debido proceso, (...)”
(pp.)199 y 200).

Para el cumplimiento del objetivo indicado en el párrafo anterior, fueron modificadas y organizadas las normas relativas “al procedimiento administrativo general y aquellas referentes

al procedimiento administrativo sancionatorio, en aras de flexibilizar, dinamizar y dotar de mayor seguridad jurídica las actuaciones administrativas, en ambos escenarios” (Álvarez, 2011, p.200. Recuperado el 10 de agosto de 2013, de <http://www.consejodeestado.gov.co/.../LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20...>).

Robledo Del Castillo destacó las características más relevantes del Procedimiento Administrativo, tales como:

1. El procedimiento administrativo sancionatorio es general, residual y complementario.
2. El procedimiento administrativo sancionatorio se inicia de oficio o a petición de cualquier persona.
3. El procedimiento administrativo sancionatorio concluidas las averiguaciones preliminares y de existir lugar a ello, se debe formular pliego de cargos.
4. En el procedimiento administrativo sancionatorio se prevé la protección del derecho de defensa con una oportunidad para descargos.
5. La decisión con que termina el proceso administrativo sancionatorio tiene ciertos requisitos.
6. En el procedimiento administrativo sancionatorio se contempla una gradualidad de las sanciones.
7. En el nuevo procedimiento administrativo sancionatorio se modificó la caducidad de la facultad sancionatoria.
8. Los derechos de los terceros para actuar en el proceso administrativo sancionatorio. (p.211 a 215)

Respecto del punto 7, Robledo Del Castillo anotó que: “anterior a la expedición del nuevo Código existían una serie de interpretaciones sobre la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración” (p.214).

Señaló también, que en el Decreto 01 de 1984:

Una primera postura consideraba que con la sola expedición del acto administrativo sancionatorio dentro de los tres (3) años posteriores a la ocurrencia del hecho, la conducta u omisión, era suficiente para entender que se había surtido oportunamente la actuación.

Una segunda posición, sostenía que para que la actuación se considerara oportuna no bastaba con la expedición y notificación del acto administrativo, sino que se debían resolver los recursos interpuestos para agotar la vía gubernativa.

Y una tercera interpretación estimaba que la notificación del acto sancionatorio era lo que permitía establecer si se obró oportunamente o no por parte de la Administración (p.214).

Así las cosas, agregó Robledo del Castillo:

(...) el nuevo Código en el artículo 52 supera la anterior discusión estableciendo que, salvo lo dispuesto en leyes especiales, 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. Ahora bien, lo que definitivamente permite finiquitar cualquier discusión es que, el legislador se ocupó, con muy buen criterio, de independizar la situación anteriormente descrita, y la derivada de los recursos de la otrora denominada “vía gubernativa”. Es decir, estableció un término independiente y autónomo de un (1) año contado a partir de la interposición del o de los recursos, para resolverlos, so pena de pérdida de competencia (p.214).

Anotó que: “cuando se trate de un hecho o conducta continuada, el término de caducidad se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución” (p.215).

La sentencia C-875 de 2011 reveló la importancia del PAS, en el sentido de que:

“(…) por primera vez el legislador regula de manera sistemática un trámite general para la aplicación de esta facultad del Estado cuando no esté en leyes especiales; como es el caso de los procesos disciplinarios, fiscales, aduaneros etc., en los que expresamente existe un procedimiento y términos específicos para su desarrollo.”

A su vez resumió las etapas de dicho procedimiento, el cual, se encuentra en el Capítulo III de la Ley 1437 de 2011:

“(…) entonces, regula la forma como se puede iniciar el proceso sancionador -por solicitud de parte o de oficio-; términos para la práctica de pruebas; formas de notificación; contenido de la decisión; graduación de las sanciones, entre otros aspectos.” (Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

En ese orden de ideas, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, consagró varios aspectos, a saber:

Caducidad de la facultad sancionatoria.

Es ineludible, antes de reseñar sobre la caducidad de la facultad sancionatoria, analizar lo mencionado en el artículo 52 del CPACA, en lo que se refiere a que esta facultad solo procederá en el PAS establecido en el Título III, Capítulo III, toda vez que existen leyes especiales que disponen su propia regulación para adelantar los procedimientos sancionatorios en diferentes

materias, con características específicas, lo que hace imposible una unificación relativo al procedimiento sancionatorio.

Ossa (2000) al respecto opina: “Esta circunstancia hace supremamente dificultoso unificar un procedimiento sancionatorio que cubra todas las necesidades de cada área gubernamental. Siempre se encontrarán peculiaridades especiales o características determinantes que hace inoperante una previsión, o contradictoria una determinación o, en suma, inocua una conjetura” (p.620).

Por lo anterior, este ensayo no pretende abarcar toda la normatividad existente en materia sancionatoria, pero sí precisar algunas de las más importantes sobre el tema.

Es concordante, por tanto citar la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, “Por el cual se expide el Código Disciplinario Único”, que regula el PAS, otorgando en el en el artículo 2º la titularidad de la acción disciplinaria “a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, para conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.”

Es así, como esta ley además de consagrar en el artículo 48 la descripción de las faltas gravísimas en las que pueden incurrir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, como la de los servidores públicos retirados del servicio, los particulares contemplados en el artículo 53 de la citada Ley 734 de 2002, y los indígenas que administren recursos del Estado, serán disciplinados conforme a este Código, consagra en el artículo 32 el término de prescripción de la sanción disciplinaria, la cual “prescribe en un término de cinco años, contados a partir de la ejecutoria del fallo.”

Así mismo, en el artículo 35 circunscribe taxativamente las prohibiciones de los servidores públicos y en el artículo 47 fija los criterios que se deben tener en cuenta para la graduación de la sanción en relación a la cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión e inhabilidad.

El artículo 96 indica que los requisitos formales de la actuación disciplinaria deben sujetarse a las normas del Código Contencioso Administrativo (hoy CPACA):

“Artículo 96. Requisitos formales de la actuación. La actuación disciplinaria deberá adelantarse en idioma castellano, y se recogerá por duplicado, en el medio más idóneo posible.

Las demás formalidades se regirán por las normas del Código Contencioso Administrativo.

Cuando la Procuraduría General de la Nación ejerza funciones de policía judicial se aplicará el Código de Procedimiento Penal, en cuanto no se oponga a las previsiones de esta ley.”

La Ley 1474 del 12 de julio de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, en el artículo 132 se refiere a la caducidad y prescripción de la acción disciplinaria, modificada por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, ordenando que el término de la acción disciplinaria caduca en cinco (5) años e igualmente precisó desde cuando se cuenta este término:

“La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria. Este término empezará a contarse para las faltas instantáneas desde el día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar.

La acción disciplinaria prescribirá en cinco (5) años contados a partir del auto de apertura de

la acción disciplinaria. Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas.

Parágrafo. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido a los tratados internacionales que Colombia ratifique".

En tema ambiental, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", regula el PAS, definiendo en el artículo 10 que: "la acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo."

Por su parte, el Decreto Ley 19 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", regula lo referente al cobro de las multas impuestas en las sanciones por violación de las normas de tránsito, correspondiéndole la ejecución de dichas sanciones a las autoridades de tránsito, prescritas en el artículo 206 que dispone:

"Artículo 206. Cumplimiento.

El artículo 159 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010, quedará así:

"Artículo 159. Cumplimiento. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando

ello fuere necesario.

Las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito prescribirán en tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho; la prescripción deberá ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago. La autoridad de tránsito no podrá iniciar el cobro coactivo de sanciones respecto de las cuales se encuentren configurados los supuestos necesarios para declarar su prescripción.

Las autoridades de tránsito deberán establecer públicamente a más tardar en el mes de enero de cada año, planes y programas destinados al cobro de dichas sanciones y dentro de este mismo periodo rendirán cuentas públicas sobre la ejecución de los mismos.

Parágrafo 1.

Las autoridades de tránsito podrán contratar el cobro de las multas que se impongan por la comisión de infracciones de tránsito.

Parágrafo 2.

Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional de Colombia, adscrito a la Dirección de Tránsito y Transporte, se distribuirá en un cincuenta por ciento (50%) para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el otro cincuenta por ciento (50%) para la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, con destino a la capacitación de su personal adscrito, planes de educación y seguridad vial que adelante esta especialidad a lo largo de la red vial nacional, locaciones que suplan las necesidades del servicio y la construcción de la Escuela de Seguridad Vial de la Policía Nacional".

En materia tributaria, sobresale la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, "Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones", en la que se

determina como organismo competente para la administración fiscal al departamento, entidad a través de la cual se procederá a realizar el cobro de los impuestos del orden nacional, según el procedimiento sancionatorio previsto en el Estatuto Tributario:

“Artículo 235. Administración y control. La administración del impuesto, incluyendo los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones y discusión, corresponde a los organismos departamentales competentes para la administración fiscal. Los departamentos aplicarán en la determinación oficial, discusión y cobro del impuesto los procedimientos, establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio y el procedimiento para la aplicación del mismo previstos en el Estatuto Tributario se aplicará en lo pertinente al impuesto de registro.”

Ahora bien, en lo atinente a la caducidad de la facultad sancionatoria, el CPACA no dejó sin término a la administración en el ejercicio de la potestad sancionatoria, considerada como la manifestación del “ius puniendi” del Estado, entendida como la que despliegan los jueces de la República y los Tribunales Superiores, facultad que tienen las autoridades administrativas para accionar, referida al PAS, encaminada a sancionar el hecho o hechos considerados como infracción o infracciones por parte la Administración, tal como la imposición de multas, previo proceso administrativo encaminado a esclarecer si el particular, persona natural o jurídica, infringe no la normatividad que reglamenta determinadas actividades, objeto de la investigación.

Es así, que al iniciar una actuación administrativa de carácter sancionatorio, ésta deberá adelantarse conforme a lo previsto en el CPACA (Ley 1437 de 2011), salvo lo dispuesto en leyes especiales ya vistas, las cuales tienen su propio procedimiento sancionatorio, garantizando ante todo el debido proceso referido en el artículo 3º -Principios, y atendiendo los principios de

legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de “no reformatio in pejus” y “non bis in ídem”.

Por tal razón, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 limita el término a la administración para accionar, como una garantía de seguridad jurídica para el administrado, al precisar que:

“El ejercicio de la potestad sancionadora no puede ser limitado, por esta razón los ordenamientos jurídicos condicionan la posibilidad de su utilización en el tiempo como garantía de seguridad jurídica. Así, la no imposición de una sanción dentro del plazo otorgado por el legislador tiene la virtualidad de generar en cabeza del ciudadano una situación favorable pues en contra suya no puede ya desplegarse el “ius puniendi” del Estado. De igual modo, cualquier acto administrativo proferido por fuera del lapso previsto en la ley se ve afectado en su legalidad pues uno de sus elementos se encuentra viciado: se alude a la competencia, a cual se mide no solo mediante criterios materiales y orgánicos sin también temporales.

Por la anterior razón, la norma comentada señala que la facultad de sancionar caduca en el término de tres (3) años, los cuales deben contarse a partir del momento de la ocurrencia de los hechos tipificados como infracción administrativa. Si se trata de un hecho o conducta continuada el conteo debe realizarse a partir del día siguiente al de cesación de la infracción o ejecución. La Ley es clara en señalar que dentro del plazo previsto no solo debe tomarse la decisión sino que además ésta debe ser notificada.” Advirtió que esta “regulación resuelve las dudas que la anterior codificación generaba y pone de presente dos aspectos diferenciados desde la teoría del acto administrativo: 1) si la resolución se expide por fuera del plazo es inválida por falta de competencia, (...), y 2) si la resolución se expide dentro del plazo pero no se notifica, el problema no es de validez sino de eficacia comoquiera que la disposición lo que está señalando es una imposibilidad de materialización de la sanción. En otros términos,

se trata de un supuesto especial de ausencia de fuerza de ejecutoria del acto administrativo.”

(Benavides, 2013, p.152)

En sentencia C-233 del 4 de abril de 2002, el Magistrado Álvaro Tafur Galvis (citada en la Resolución No. 0022 del 11 de febrero de 2013, “Por medio de la cual se actualiza el trámite procedimiento administrativo sancionatorio en la contraloría municipal de Floridablanca y modifica en lo pertinente la Resolución No 081 del 2001”, considera que:

El acto administrativo que impone la sanción debe ser expedido y notificado dentro de los tres (3) años siguientes al acaecimiento del hecho, conducta u omisión que la origina, so pena de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración. A nuestro juicio, la norma respeta los principios de seguridad jurídica, celeridad y eficacia, así como el debido proceso, siguiendo en la materia la jurisprudencia constitucional (p.3).

Por vía jurisprudencial, la Corte Constitucional ha destacado al derecho sancionador, el cual no sólo se limita al derecho disciplinario ni al penal, como: “(...) una disciplina compleja que recubre diferentes regímenes sancionatorios con características específicas, pero sometidos todos a unos principios de configuración claros destinados a proteger las garantías constitucionales ligadas al debido proceso.” (Sentencia C-233 del 4 de abril de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis)

Por su parte, el jurista Jorge Ignacio Pretelt Chaljub indica que el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, regula:

“(…) i) el término de tres años para la caducidad de la facultad sancionatoria, contados desde la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiere ocasionar la infracción y ii) precisa que en ese plazo el acto administrativo que impone la sanción debe estar notificado. En

consecuencia, la caducidad de la facultad sancionadora sólo se enerva cuando el acto administrativo que define el proceso administrativo se ha notificado en debida forma.”

(Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011)

En resumen, uno de los presupuestos procesales que debe estar previsto para iniciar un proceso en materia administrativa, es que la acción no haya caducado, como se advierte más adelante.

Por tanto, es imprescindible antes de iniciar un PAS verificar si la acción, hoy llamado Medio de Control, ha caducado, para evitar así un desgaste procesal y no poner en movimiento el aparato judicial, para el caso presente el aparato administrativo.

Presupuesto procesal.

La caducidad es uno de los presupuestos procesales que deben tenerse en cuenta al momento de presentar la demanda o de iniciar la actuación administrativa, cualquiera sea su naturaleza, tendiente a verificar el cumplimiento de una norma reguladora de actividades específicas.

Para Juan Gabriel Rojas López (2012), este presupuesto procesal está fundamentado “(...) en que el término de caducidad no se haya configurado, y no, que el presupuesto procesal sea el de la caducidad” (p.89).

En ese orden de ideas, es procedente tratar la caducidad como concepto no aplicable a la acción sino a la oportunidad que debe tenerse en cuenta en el momento de proponerla como pretensión en la demanda o cuando el Estado inicie un procedimiento administrativo sancionatorio, por lo que el particular ante una situación jurídica definida podrá presentar su reclamación, siempre y cuando su derecho no haya caducado, so pena de que no pueda formularla.

Al respecto Rojas López indica que:

Para que haya pretensión procesal debe haberse iniciado el proceso al menos con su acto introductorio, esto es la demanda, antes no puede hablarse de pretensión procesal y por ello el simple transcurso del tiempo no la afecta por cuanto no existe, lo que ocurre es que su nacimiento se ve afectado si no se propone dentro de la oportunidad prevista para presentar la demanda, caso en el cual se presentará el fenómeno de la caducidad, no de la pretensión, sino de la oportunidad para proponerla a través del instrumento procesal.

En conclusión, la acción es un derecho abstracto que no puede restringirse a una reclamación concreta, es pura potencia, se muestra como la posibilidad de realizar todos los actos procesales, pero eso es, no puede circunscribirse a una reclamación concreta porque pura potencia seguirá siendo siempre como acción, y por esa razón, no puede asimilarse a pretensión procesal, por cuanto si bien es cierto, son instituciones íntimamente vinculadas, la acción, antecede a la pretensión, y ésta, es la que a través de la demanda, convierte la potencia de la acción en acto.” (Rojas, 2012, (pp.)95 y 96)

Con respecto a los presupuestos procesales, el jurista Hernando Devis Echandía los define como “(...) aquellos requisitos que se deben cumplir para la formación válida de la relación jurídico-procesal, lo cual implica que la demanda debe ser atendida por el juez y así mismo, que

se le imponga a éste la obligación de iniciar el proceso.” (Derecho y Economía: Presupuestos Procesales (2009, 15 de octubre). Recuperado el 15 de marzo de 2013, de <http://cjpgderecho.blogspot.com/2009/10/presupuestos-procesales.html>)

El CPACA no hace referencia a las acciones sino a los Medios de Control, y para que la demanda dentro del proceso contencioso administrativa sea procedente, requerirá de los siguientes presupuestos procesales:

- Que los sujetos de derecho tengan capacidad jurídica para comparecer al proceso (art. 159 del CPACA).
- Que quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa (art. 160 del CPACA)
- Que la acción no haya caducado (art. 52 del CPACA).
- Que se haya agotado como requisito de procedibilidad la conciliación extrajudicial (art. 161 del CPACA).

Ahora bien, hay que acotar que la figura de la caducidad es una de las garantías propias del PAS, entendida ésta como la oportunidad que tiene la administración para proferir un acto administrativo sancionatorio dentro de un plazo debido, otorgado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 –tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere causar la imposición de las sanciones, siempre y cuando éste haya sido expedido y notificado, so pena de que la administración pierda la posibilidad de iniciar el trámite procesal y en caso de que el

procedimiento haya iniciado, la administración inmediatamente deberá proceder al archivo del mismo.

De lo anterior se colige, que las autoridades cuentan con un tiempo estipulado para sancionar como ya se indicó en el párrafo precedente, cuyo término perentorio de tres (3) años para investigar, sancionar y notificar el acto administrativo sancionatorio al particular, nacional o extranjero, y si llegado el caso la autoridad administrativa no cumple con este término para notificar el acto administrativo que sanciona, se configurará el fenómeno de la caducidad.

El Magistrado Ponente Antonio Barrera Carbonell, en sentencia C-214 del 28 de abril de 1994 (citada en sentencia C-616 del 6 de agosto de 2002), al respecto sostiene:

“(…) que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, “[I]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias”.

Visto lo enunciado, esta potestad sancionadora, por lo tanto, deberá ser ejercida por el Estado dentro del término previsto que se le ha dado so pena de que opere la caducidad.

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS

Pérdida de competencia.

Según lo preceptuado en el artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, la regla general es que proceden contra los actos definitivos, para el caso, el acto administrativo sancionatorio, los recursos de reposición y el de apelación:

“Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. (...)”

En otras palabras:

Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria procede el recurso de reposición y siempre que exista el superior jerárquico, el de apelación, los cuales deben ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código de Procedimiento Administrativo. (Garro, 2013, Enero – Junio, p.464. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de [http://: www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf)).

Una vez decididos los recursos administrativos, quedarán en firme de conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, que al respecto expone:

“Artículo 87. Firmeza de los actos administrativos. Los actos administrativos quedarán en

firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.”

El artículo 52 del CPACA señala que el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos y, en consecuencia, éstos deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año, contado a partir de su interposición.

Así las cosas,

(...) el término general para resolver el recurso de reposición es de un (1) año (artículo 52, Ley 1437 de 2011) como quiera que (...). Si bien es cierto el legislador como regla general consagró un término de dos (2) meses para resolver los recursos de reposición so pena de que se presente el Silencio Administrativo Negativo (artículo 86, Ley 1437 de 2011), también lo es la consagración de una excepción para los casos en que los recursos se interpongan contra el acto administrativo que imponga una sanción, evento en el cual el término para resolver, so pena de que se presente el silencio administrativo positivo con las consecuencias jurídicas que ello acarrea, es de 1 año contado a partir de su interposición. (Garro, 2013, Enero – Junio, p.465.

Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf>).

Aunado a lo anterior, por vía jurisprudencial se consideró:

“(…) que: i) el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, so pena de pérdida de competencia, ii) en consecuencia, el recurso se debe entender resuelto a favor del recurrente y iii) la responsabilidad patrimonial y disciplinaria del funcionario que omitió resolver en tiempo.

Por ende, una vez se notifica el acto sancionatorio se entiende suspendido el término de caducidad que contempla el precepto. No obstante lo anterior, el legislador le fija a la administración un plazo adicional para resolver los recursos contra el acto sancionatorio – un (1) año-, vencido el cual i) el funcionario pierde la competencia para fallar y ii) el recurso se entiende resuelto a favor de quien lo instauró.

De esta manera, el legislador introduce una excepción a lo normado en el artículo 86 del nuevo Código Contencioso Administrativo, en el que expresamente se establece que si pasados dos (2) meses desde la interposición del recurso de reposición o apelación sin una respuesta, el mismo se entenderá negado.

Lo expuesto permite concluir que el legislador modificó sustancialmente el actual artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, que establece el término de caducidad de la facultad sancionadora en tres (3) años desde la consumación de la infracción, pero en el que no se precisan aspectos como: i) cuándo se entiende que deja de correr el término de ésta y ii) qué pasa con los recursos interpuestos contra la decisión, entre otros. Estos asuntos fueron definidos en la regulación que se acusa parcialmente y que entrará en vigencia en julio de 2012.” (Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011)

Al respecto, el editor José Luis Benavides (2013), hace una distinción entre la caducidad propia de la facultad sancionatoria y el término exigido por la ley para decidir los recursos dentro del PAS, al manifestar:

Así las cosas, dentro de los tres (3) años que se cuentan para la caducidad no se debe dar respuesta a los recursos de la vía gubernativa, sin que esto conduzca a la conclusión de que su resolución pueda tomarse indefinida. En efecto, el legislador llenó otro de los grandes vacíos de la codificación anterior, pues consagró el deber de responder en el término máximo de un año, plazo que de no cumplirse da lugar a un supuesto de silencio administrativo positivo.

(Benavides, 2013, p.152 y 153)

Valoró igualmente el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en sentencia C-875 de 2011 el gran aporte contenido en la Ley 1437 de 2011, al establecer el legislador el término decisivo en el PAS para la resolución de los recursos interpuestos oportunamente dentro del término que la ley le establece (artículo 76), con el cumplimiento de los requisitos exigidos (artículo 77 del CPACA), con el fin de que se brinde seguridad jurídica a los particulares cuando se vean abocados en esta clase de procedimiento, en aras de la protección del derecho fundamental al debido proceso (Artículo 29 de la Constitución Política), precisando:

“(…) el Congreso de la República en la norma parcialmente acusada cumplió con el deber de establecer términos claros y precisos en los cuales la administración tiene que resolver los recursos presentados contra los actos que imponen sanciones, porque éste es un aspecto esencial del debido proceso. En ese orden de ideas, el término de un año que fijó el precepto acusado se ajusta al derecho al debido proceso que se impone en toda clase de actuación estatal y que le permite al ciudadano, sujeto de la investigación, conocer con exactitud qué actuaciones debe desplegar el Estado para resolver su situación.

Por ende, no existe asomo de duda sobre la importancia y la constitucionalidad del precepto

acusado, en cuanto prevé un plazo razonable para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio. El término de un (1) año se considera más que suficiente para resolver una impugnación frente a una sanción administrativa.”

La Sala de la Corte Constitucional fue enfática en afirmar:

“(…) que la medida que consagra el precepto parcialmente acusado tiene un fin importante y legítimo, por cuanto busca que la administración decida en tiempo los recursos interpuestos por los infractores administrativos, con el ánimo de hacer efectivos los principios de celeridad y efectividad propios de la función administrativa y los derechos fundamentales de los asociados, en este caso, el derecho al debido proceso en los términos explicados en precedencia. De esta manera, se obliga a las entidades estatales que ejercen la potestad sancionatoria a resolver en tiempo los recursos interpuestos y no someter al ciudadano a procedimientos prolongados ante la administración de justicia que, como se señaló en los antecedentes legislativos de la ley en revisión, sólo debe activarse en casos excepcionales.”

Silencio administrativo positivo.

El CPACA en el Capítulo VII, al referirse al silencio administrativo define cuándo es negativo y cuándo es positivo, pero para el estudio planteado solo se reseñará el silencio administrativo positivo establecido en el artículo 84, el cual dispone: “solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. (...)”

En el mismo Capítulo VII, el legislador en el artículo 86, dio alcance de silencio administrativo positivo, cuando los recursos no se decidan en el término de un (1) año, porque se entenderán que fueron fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver:

“Artículo 86. Silencio administrativo en recursos. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. (...)”

Hasta la fecha, la Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011 es cardinal para el tema tratado en el presente ensayo porque destaca la voluntad del legislador al promulgar el CPACA, con respecto a los cambios que introdujo, por tal razón es tenida en cuenta en su desarrollo.

Dicha sentencia el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub examina la omisión del deber que tiene el funcionario público de decidir los recursos dentro del plazo que la ley otorga, reforma contemplada en el CPACA frente a la configuración del silencio administrativo positivo en el caso referido:

“El legislador en el nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo en el texto acusado una nueva hipótesis en la que la ausencia de respuesta de la administración frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de un recurso, se entiende resuelto a su favor.

La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento. Esta figura ha sido

denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.”

Prosigue la Corte en la citada sentencia C-875 de 2011, que igualmente deben ser respondidas dentro del término legal las solicitudes, peticiones, quejas y/o reclamos realizados por los administrados:

“(…) si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, en donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; (…)”.

Advierte la Corte en la Sentencia C-875 de 2011, que el silencio administrativo positivo no operará en el PAS, en determinados eventos excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que demuestren que la decisión del recurso no se pudo realizar en el término previsto por el legislador:

“La procedencia del silencio administrativo positivo, en el caso en análisis, se considera razonable y proporcional, en la medida en que los intereses del Estado están protegidos cuando es a éste al que le corresponde resolver el recurso contra el acto sancionatorio y para ello cuenta con los elementos para hacerlo y pende sólo de su actividad. Es claro que al ente competente le

basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración.

Hecha la salvedad anterior, la Sala insiste en que la incorporación del silencio administrativo positivo, en los términos del precepto acusado, garantiza el derecho al debido proceso del ciudadano investigado y castiga la omisión del funcionario encargado de conocer la actuación.

Se invierte así, una carga que aún hoy debe soportar el ciudadano, (...).

En otros términos, las consecuencias por las omisiones de la administración deben ser soportadas por ésta y no por el ciudadano, razón que justifica la intervención del legislador para decidir en qué casos ha de entenderse el asunto resuelto a favor del ciudadano y cuando éste, pese a la negligencia estatal debe soportar cargas tales como acudir a la jurisdicción para que en dicha sede le resuelvan su derecho. Esta decisión del legislador debe consultar los intereses en discusión, para que la misma pueda calificarse de razonada y proporcional.”

Reitera la Sala:

“(…) que la figura del silencio administrativo positivo resulta idónea para que la administración cumpla y decida en término los recursos y ponga fin a las actuaciones administrativas. En el evento en que ello no ocurra, será la administración y no el ciudadano la que tenga que acudir a la jurisdicción para demandar su propio acto, obviamente, con las responsabilidades que dicha omisión genera para el funcionario renuente.” (Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011)

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que:

“La hipótesis de silencio administrativo positivo que introduce el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se puede considerar contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues es al Estado al que le corresponde definir la situación jurídica de los administrados. (...) Por el contrario, su inclusión en el ordenamiento jurídico reconoce que la administración tiene un deber de respeto por los derechos fundamentales de los administrados. Por tanto, esta figura, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito que justifiquen la mora en la resolución del recurso, se ajusta al artículo 29 constitucional.” (Sentencia C-875 del 22 de noviembre de 2011)

Como ya se ha precisado, el término para resolver los recursos interpuestos por la parte investigada en el PAS, presentados en forma oportuna y con el lleno de los requisitos exigidos por el CPACA, es de un (1) año, porque de no resolverse en este plazo opera el silencio administrativo positivo, produciendo los siguientes efectos por la omisión al deber legal por parte del funcionario comisionado:

“Esta conclusión se desprende de los efectos dados por la ley al no pronunciamiento: 1) pérdida de competencia de la autoridad para decidir; 2) el que se entienda que la decisión se da a favor del recurrente, y 3) las consecuencias disciplinarias y patrimoniales que la omisión causa en el funcionario que debía responder.

Finalmente, una vez impuesta la sanción, la autoridad administrativa tiene cinco (5) años para acometer su ejecución. Si este término se cumple y no se ha hecho efectivo el castigo ante la pérdida de ejecutoria del acto administrativo ya no es posible el adelanto de actuación material alguna. Por contera, aun cuando el acto se presuma legal se torna ineficaz.”

(Benavides, 2013, p.153)

CONCLUSIONES

Es de suma importancia la iniciativa conjunta del Consejo de Estado y del Gobierno, en cuanto a la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 del 18 de enero de 2011, el cual, tuvo en cuenta las observaciones realizadas por los ciudadanos, así como las presentadas por los estudiantes y los profesionales del Derecho, en aras de que se decretara un Código moderno, ajustado a una nueva realidad del país.

La precitada ley 1437 de 2011 introdujo grandes cambios que inciden en los ciudadanos, con el fin, de agilizar y modernizar los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, entre ellos, el PAS establecido en el Título III, Capítulo III, en los artículos 47 a 52 del precitado Código.

Se estima que la citada ley contribuye a consolidar el Derecho Administrativo Sancionador como una disciplina sujeta a reglas y principios propios, cuyos verdaderos efectos, en la práctica, aún están por determinarse.

El PAS nace en la Ley 1437 de 2011, como consecuencia del vacío jurídico atribuible al Decreto 01 de 1984, estableciendo una serie de etapas marcadas en la misma, con la finalidad de evitar la violación al derecho fundamental al debido proceso del administrador y el desconocimiento de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

En cuanto a la caducidad de la facultada sancionatoria, figura que se introduce en el procedimiento denominado PAS, es importante distinguir que esta caducidad es diferente a la caducidad que opera para la presentación de la demanda en los Medios Control establecidos en el

Título III, artículos 135 a 148 de la Ley 1437 de 2011, en la cual, la autoridad puede imponer sanciones en un término de 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.

En cuanto a la decisión de los recursos administrativos que operan en el PAS, el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, estableció un término preciso, cuyo propósito fue que las personas, nacionales y extranjeras, conocieran de antemano las actuaciones que debe desarrollar cuando se vean abocados a esta clase de procedimiento, en aras de la protección de su derecho fundamental al debido proceso y a los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

Otro avance significativo del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, en el PAS, fue que el legislador le impuso a la administración un plazo adicional para resolver los recursos contra los actos sancionatorios, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición y que si éstos no fueren decididos en dicho término, se entenderían fallados a favor del recurrente, por cuanto buscó que la administración decidiera en tiempo los recursos interpuestos por parte del Estado, con el ánimo de hacer efectivos los principios de celeridad y efectividad propios de la función administrativa y los derechos fundamentales de los asociados, como el derecho al debido proceso.

Como es bien sabido, la consagración legal del silencio administrativo positivo es taxativa, esto es, el legislador limita las situaciones para que la administración resuelva dentro del término establecido, como los recursos debidamente interpuestos. En el PAS, en caso de que éstos no sean decididos dentro del término legal, se entenderán que fueron concedidos a favor del

reclamante, operando así la figura del silencio administrativo positivo señalada claramente en la Ley 1437 de 2011.

En síntesis, el legislador por primera vez regula de manera sistemática en la Ley 1437 del 18 de 2011 (CPACA), un procedimiento general en el Título III, Capítulo III- Procedimiento Administrativo Sancionatorio, artículos 47 a 52, el cual es aplicable cuando no esté dispuesto en leyes especiales, las cuales determinan un procedimiento y términos precisos, como por ejemplo los procesos disciplinarios, en materia ambiental, en cobro coactivo de las sanciones impuestas por las autoridades de tránsito, entre otros. Y ante los vacíos legales, éste deberá ser ajustado al caso en particular.

RECOMENDACIONES

- Actualización permanente sobre el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, incluido el tema de la caducidad de la facultad sancionatoria.
- Profundizar en las etapas del Procedimiento Administrativo Sancionatorio.
- Realizar una línea jurisprudencial sobre el tema de la caducidad y del derecho sancionador.

REFERENCIAS

DOCTRINA.

Acevedo, L. A. & Acevedo L. F. (Ed.). (2012). Caducidad, prescripción, preclusión y términos.

Bogotá: Jurídica Rada Editores.

Amaya, O. D. & García, M. del P. (2010). Nuevo régimen sancionatorio ambiental. Bogotá:

Digiprint Editores EU.

Benavides, J. L. (2013). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Ley 1437 de 2011). Comentado y concordado. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Briceño, M. T. (2012). Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo (Decreto 01 de 1984). Comparado y concordado – Parte Primera. Bogotá.

Castillo, F. A. (Ed.). (1992). Función pública y poder disciplinario del Estado. Madrid: Civitas,

S.A.

Jiménez, D. F. (Ed.). (2008). La culpa en el derecho sancionador: estudio aplicado al derecho

financiero colombiano. Bogotá: Editorial Temis, Universidad de los Andes.

Ossa, J. (2000). Derecho Administrativo Sancionador. Hacia una teoría general y una

aproximación para su autonomía. Bogotá: Editorial Legis.

Rojas, J. G. (2012). Los presupuestos procesales en el derecho procesal administrativo: estudio

comparativo de los presupuestos procesales en el derecho procesal administrativo a la luz del decreto 01 de 1984 y de la Ley 1437 de 2011. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R.

Sánchez, C. A. (Ed.). (2004). Acto administrativo. Teoría general. Bogotá: Editorial Legis Editores S.A.

NORMAS.

Ley 57 de 1887, “Código Civil Colombiano”, arts. 2512, 2534 y 2535.

Decreto 01 de 1984, “Código Contencioso Administrativo”.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Ley 223 del 20 de diciembre de 1995, “Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”.

Ley 734 del 5 de febrero de 2002, “Por el cual se expide el Código Disciplinario Único”.

Ley 1333 del 21 de julio de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

Ley 1437 del 18 de enero de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Ley 1438 del 19 de enero de 2011, "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

Ley 1474 del 12 de julio de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

Decreto Ley 19 de 2012, “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

MEDIOS ELECTRÓNICOS.

Álvarez, L. F. (2011). Antecedentes y presentación general de la Ley 1437 de 2011. En Memorias del Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1347 de 2011. Bogotá. Recuperado el 10 de agosto de 2013, de <http://www.consejodeestado.gov.co/.../LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20...>

ambitojurídico.com LEGIS. (2012). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de [http://www.ambitojuridico.com/.../noti-130130-12\(el_procedimiento_administ...](http://www.ambitojuridico.com/.../noti-130130-12(el_procedimiento_administ...)

Caducidad y Prescripción. Recuperado el 7 de septiembre de 2013. de http://www.dofiscal.net/pdf/doctrina/D_DPF_RV_2011_194-A14.pdf

Código de Procedimiento Administrativo y de lo ... - You Tube. Recuperado el 24 de agosto de 2013, de http://www.youtube.com/watch?v=AI_LWcfx79I

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 5 de diciembre de 1974, M.P. William Namén Vargas (citada por la Contraloría General de la República, 2005). Diferencias entre prescripción y caducidad. Recuperado el 24 de mayo de 2014, de <http://www.camarapereira.org.co/.../diferencias%20entre%20prescripcion%20y...>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 8 de noviembre de 1999 (citada en sentencia T-649 del 23 de agosto de 2012, Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio). T-649/12 – Corte Constitucional. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-649-12.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia C-233 del 4 de abril de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis (citada en la Resolución No. 0022 del 11 de febrero de 2013, “Por medio de la cual se actualiza el trámite procedimiento administrativo sancionatorio en la contraloría municipal de Floridablanca y modifica en lo pertinente la Resolución No 081

del 2001”, emitida por la Contraloría Municipal de Floridablanca. Recuperado el 10 de abril de 2014, de <http://contraloria-floridablanca-santander.gov.co/.../646363336638313637313...>

Del Rey, Salvador, Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social, 1990, p.30 (citado por Díaz & León, 2011). Concepto Unificador 4 de 2011, Secretaría General Alcaldía. Recuperado el 29 de abril de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=45380>

Derecho y Economía: Presupuestos Procesales (2009, 15 de octubre). Recuperado el 15 de marzo de 2013, de <http://cjpgpderecho.blogspot.com/2009/10/presupuestos-procesales.html>

Diccionario de la lengua española. Recuperado el 12 de abril de 2014, de <http://www.wordreference.com/definicion/caduco>

Machicado, J. (2013). Apuntes Jurídicos™. La prescripción. Recuperado el 12 de abril de 2014, de <http://www.jorgemachicado.blogspot.com/2013/04/pre.html>

Real Academia Española. Diccionario Usual. Recuperado el 24 de mayo de 2014, de <http://www.buscon.rae.es/drae/srv/search?id=IFxeUmLhwDXX2zVtINpF>

JURISPRUDENCIA.

Barrera Carbonell, Antonio. (28 de abril de 1994). Sentencia C-214. REF: Expediente D-394

Beltrán Sierra, Alfredo. (24 de mayo de 2006). Sentencia C-398. Referencia: expediente D-6120.

Cepeda Espinosa, Manuel José. (6 de agosto de 2002). Sentencia C-616. Referencia: expediente D-3860.

Cifuentes Muñoz, Eduardo. (21 de abril de 1993). Sentencia T-145. REF: Expediente T-7067.

Escobar Gil, Rodrigo. (8 de agosto de 2001). Sentencia C-832. Referencia: expediente D-3388.

Herrera Vergara, Hernando. (25 de marzo de 1998). Sentencia C-115. Expediente D-1785.

Mendoza Martelo, Gabriel Eduardo. (26 de mayo de 2010). Sentencia C-401. Referencia: expediente D-7928.

Pretelt Chaljub, Jorge Ignacio. (22 de noviembre de 2011). Sentencia C-875. Referencia.: expediente D- 8474.

Tafur Galvis, Álvaro. (4 de abril de 2002). Sentencia C-233. Referencia: expediente D-3704.

Sanín Greiffenstein, Jaime & Angarita Barón, Ciro. (24 de junio de 1992). Sentencia T-433. Ref.: Proceso de tutela No. 998.

Tafur Galvis, Álvaro. (22 de mayo de 2002). Sentencia C-394. Referencia: expediente D-3773.

REVISTA.

Garro, A. (2013, Enero – Junio). Procedimiento Administrativo Sancionatorio Ambiental a partir de la vigencia de la Ley 1437 de 2011. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 43 (No. 118), p.455,449,464,465. Recuperado el 10 de mayo de 2014, de <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151429053013.pdf>