



MEMORANDO

MT-1350-1- 34157 del 09 de julio de 2004

Para : **Dr. JORGE ENRIQUE PEDRAZA**
Director de Transporte y Tránsito

De : Jefe de Oficina Asesora de Jurídica

Asunto : Caducidad Sanciones de Transporte

1. MARCO NORMATIVO

1.1. Normas Constitucionales

La carta política en su artículo 4^º señala que es deber de los Nacionales y Extranjeros en Colombia acatar la constitución y las leyes, respetar y obedecer a las autoridades; así mismo, en el artículo 29 establece el debido proceso el cual aplica a toda clase de actuación de carácter judicial y administrativo; en materia penal la ley permisiva o favorable aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; los artículos 189, 334 y 365 facultan al Presidente de la República como Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa para ejercer de acuerdo con la ley, la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, así mismo, le corresponde ejercer la Dirección General de la Economía y determina en cabeza del Estado la potestad de Regular, Controlar y Vigilar dichos servicios.

Normas Legales

En desarrollo de la normatividad constitucional, se expidieron las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002.

1.2. Decretos Reglamentarios

El Presidente de la República, en uso de las facultades reglamentarias y en especial las indicadas en las Leyes 105/93 y 336/96, procedió a dictar los decretos denominados quince de 1998, derogados por los ciento setentas de 2001, y estos últimos sustituidos por el Decreto 3366 de 2003 mediante el cual se establece el Régimen de Sanciones por Infracciones a las Normas de Transporte Público Terrestre Automotor.

La intervención estatal en materia de servicios públicos fue entendida por el constituyente de 1991, como necesaria para lograr los objetivos propuestos con su apertura, como contrapartida esencial de la libre competencia en su prestación que la constitución le imprimió. En desarrollo del criterio constitucional, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 ordenaron la intervención económica del Estado en la prestación del servicio público de transporte, entendido como actividad económica abierta a la libre iniciativa privada, pero en razón de la naturaleza del servicio y de la satisfacción del interés público que constituye su objeto, sujeta a la intervención estatal.

1.3. Potestad Sancionadora del Estado

Es importante resaltar la distinción existente entre la potestad sancionadora administrativa, de la facultad sancionatoria penal; en efecto, el carácter eminentemente preventivo de la primera por oposición a la naturaleza esencialmente correctiva de la segunda. En otras palabras la potestad administrativa sancionatoria constituye un instrumento de protección del ordenamiento jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a los particulares el acatamiento, inclusive, por medios punitivos de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus propios cometidos.

La Caducidad

En torno a la caducidad de la facultad sancionatoria en general, por parte de las autoridades administrativas, el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo establece:

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

Comentado este artículo, se tiene que la caducidad es la pérdida de una potestad o acción por falta de actividad del titular de la misma dentro del término fijado por la Ley. Se configura cuando se dan esos dos supuestos, el transcurso del tiempo y la no imposición de la sanción.

Ahora bien, la citada norma señala “salvo disposición especial en contrario”, lo cual ocurre en el caso de las contravenciones que tengan norma especial y por consiguiente es necesario aplicarla. Para el caso concreto, el artículo sexto del Decreto 3366 de 2003, señala que la imposición de la sanción caduca en el término de tres (3) años contados a partir de la comisión de la infracción, disposición coherente y similar a la prevista en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo.

1.6 Evolución Jurisprudencial:

Con el objeto de tener claridad sobre las diferentes posiciones asumidas por las altas corporaciones judiciales, a continuación transcribimos los Fallos más representativos mediante los cuales se refieren al tema objeto de estudio:

- **PRESCRIPCIÓN - Interrupción por presentación de la demanda / PROCESO EJECUTIVO POR JURISDICCIÓN COACTIVA - Interrupción de la prescripción se cuenta a partir de la fecha de expedición del mandamiento ejecutivo / ACCION EJECUTIVA - Término de prescripción / JURISDICCIÓN COACTIVA - Procedencia del mandamiento de pago. Inexistencia de prescripción**

Según el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, la presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio de aquella o el de mandamiento ejecutivo se notifique al demandado dentro de los 120 días siguientes a la notificación al demandante de tales providencias, y que pasado ese término tales efectos solo se producen en la fecha en que sea notificado el demandado. Cuando en procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva no se proceda por demanda y, por lo mismo, no haya demandante a quien notificar, el señalado término de 120 días corre a partir de la fecha de expedición del mandamiento ejecutivo. Y, salvo disposición especial, la acción ejecutiva se prescribe por 10 años, conforme a lo establecido en el artículo 2536 del

Código Civil. De manera que no se encuentra prescrita la acción ejecutiva, si se tiene en cuenta que la resolución 1008 de 10 de junio de 1.998 quedó ejecutoriada el 17 de julio de ese mismo año y que el mandamiento de pago dictado el 8 de marzo de 1.999 fue notificado el 19 de diciembre de 2.001.

- **Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ**
Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil dos (2.002).
Radicación número: 11001-00-00-000-1999-1719-01
Actor: NACIÓN, MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

Ahora bien, como el curador dijo que desde que se produjo la ejecutoria de la resolución por la cual se impuso la sanción y hasta la notificación del mandamiento de pago "transcurrió un término superior a los tres años previsto en la norma en comento", podría estar refiriéndose al artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, según el cual, salvo disposición especial en contrario, la facultad de las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres años de producido el acto que pueda ocasionarlas.

Ese término ha de contarse entre la fecha en que habría acaecido la falta que ha de sancionarse y aquella en que se imponga la sanción, de manera que transcurrido pierde la autoridad la facultad de sancionar, y no entre la fecha en que haya sido impuesta la sanción y aquella en que se notifique el auto por el cual se ordene su pago, como es el caso. O, en otros términos, la caducidad establecida en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo está referida a la facultad de sancionar, no a la acción para ejecutar la sanción.

CADUCIDAD – Término para imponer sanción / SANCIÓN – Término para imponerlas

Según lo establecido en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres años de producido el acto que pueda ocasionarlas. Ese término ha de contarse entre la fecha en que habría acaecido la falta que ha de sancionarse y aquella en que se imponga la sanción, de manera que transcurrido pierde la autoridad la facultad de sancionar, y no entre la fecha en que haya sido impuesta la sanción y aquella en que se notifique el auto por el cual se ordene su pago, como es el caso. O, dicho de otra manera, la caducidad establecida en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo está referida a la facultad de sancionar, no a la acción para ejecutar la sanción.

CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA - Aplicación de la prevista en el artículo 38 del C.C.A. en investigaciones del Dancoop / PERDIDA DE COMPETENCIA POR CADUCIDAD - Ocurrencia

El artículo 38 del C.C.A., aplicable al caso en estudio por no existir disposición especial para las investigaciones adelantadas por el DANCOOP, prescribe:

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

La Resolución 3253 mediante la cual el DANCOOP impuso al actor una sanción de multa fue expedida el 16 de noviembre de 1993 y notificada al mismo por edicto desfijado el 22 de diciembre del mismo año, es decir, que tal y como lo afirmó el a quo, la acción contra aquél había caducado para el momento de la expedición del acto en cita, pues entre la fecha de ocurrencia de los hechos (1989) y diciembre de 1993 transcurrieron 4 años, es decir, que la Administración expidió los actos acusados, no obstante que en virtud del fenómeno de la caducidad había perdido competencia para ello.

Sentencia C-556/01

La Corte con ocasión de la declaratoria de inexecutable de una norma que pretendía ampliar el término de la prescripción, en ciertas circunstancias, tuvo oportunidad de precisar el significado de esta figura frente a la potestad disciplinaria de la administración. Al respecto expresó:

“La prescripción de la acción 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.

Este fenómeno tiene operancia en materia disciplinaria, cuando la Administración o la Procuraduría General de la Nación, dejan vencer el plazo señalado por el legislador, -5 años-, sin haber adelantado y concluido el proceso respectivo, con decisión de mérito. El vencimiento de dicho lapso implica para dichas entidades la pérdida de la potestad de imponer sanciones, es decir, que una vez cumplido dicho periodo sin que se haya dictado y ejecutoriado la providencia que le ponga fin a la actuación disciplinaria, no se podrá ejercitar la acción disciplinaria en contra del beneficiado con la prescripción.

- **Sentencia C-574/98**

CADUCIDAD-Alcance

La caducidad está unida al concepto de plazo extintivo, es decir, al término prefijado para intentar la acción judicial, de manera que una vez transcurrido éste se produce fatalmente el resultado de extinguir dicha acción. Por ello, la caducidad debe ser objeto de pronunciamiento judicial oficioso cuando aparezca establecida dentro de la actuación procesal, aun cuando no se descarta la posibilidad de que pueda ser declarada a solicitud de parte.

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD-Diferencia

La prescripción requiere, al contrario de la caducidad, alegación de parte y, en tal virtud, no puede ser declarada de oficio por el juez. Además, puede ser objeto de suspensión frente a algunas personas dentro de ciertas circunstancias, a diferencia de la caducidad que no la admite. La prescripción es renunciable una vez ocurrida, mientras que el juez no podría jamás aceptar tal determinación de las partes con relación a la caducidad.

- **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

SECCION PRIMERA

Santa Fé de Bogotá, D.C., diez de abril de mil novecientos noventa y siete

Consejero Ponente : Doctor LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Ref.: Expediente No. 3964

Actor : Gustavo Vanegas Torres

"De otra parte, la Sala observa que el artículo 52 de la Ley 30 de 1992, ratificó el contenido del artículo 38 del C.C.A., al disponer que 'La acción y la sanción administrativa caducarán en el término de 3 años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta'.

"Al haber sido expedida la Resolución No. 2743 el 19 de julio de 1995, no queda duda para la Sala que dicho acto, al igual que el que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la citada resolución, deberán ser declarados nulos por falta de competencia del funcionario que los profirió.

"En cuanto al argumento del apoderado del ICFES, consistente en que la intervención de la Universidad Libre por parte del Gobierno suspende el término de la caducidad, la Sala observa que no es de recibo, pues en primer lugar, no respalda su afirmación en norma legal alguna y, en segundo lugar, si bien dicha intervención se debió a las irregularidades en la administración del claustro universitario, el proceso disciplinario respecto de los miembros de la Sala General y Conciliarios es independiente de la intervención estatal, luego la caducidad de aquél no puede estar sujeta a ésta.

"Finalmente, frente al restablecimiento del derecho solicitado por el actor, consistente en que se le exonere de responsabilidad administrativa disciplinaria con respecto al proceso que dió origen a los actos acusados, la Sala considera que dadas las razones que fundamentan la declaratoria de nulidad de éstos, la única ordenación posible en lo tocante a dicho restablecimiento, es la de que el actor no está sujeto a sanción alguna por los hechos a que se refieren las resoluciones anuladas".

Como se observa de la transcripción que antecede, en casos prácticamente idénticos al sub - examine, la Sala ha adoptado una posición unánime respecto del mismo problema jurídico sometido a su estudio y consideración, y ante la ausencia de nuevos argumentos de la defensa que pudiesen hacer variar las conclusiones a que se llegó en las aludidas sentencias, ellas se adoptan como fundamento para declarar la nulidad de los actos acusados en el presente caso, y para proveer sobre la solicitud de restablecimiento del derecho.

- **CONSEJO DE ESTADO**
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ
Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil uno (2001)
Radicación número: AC-3328
Actor: JAIME ANDRÉS LOSADA SERRATO
Demandado: JEFE DEL GRUPO DE INVESTIGACIONES DE LA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Como se ha visto, constitucional y jurisprudencialmente, la guarda del debido proceso y del derecho de defensa se circunscribe a las diligencias que se llevan a cabo dentro del proceso, así como a las oportunidades que se le dan a las partes para que intervengan dentro del mismo en aras de su defensa; por ello no es posible concluir como lo hace el impugnante que siempre que de la Administración emane una respuesta negativa, no definitiva, a sus peticiones

se incurra en amenaza o vulneración. En este caso la negativa de la Administración consiste en haber resuelto desfavorablemente el recurso de reposición que interpuso el demandante **contra el auto que decidió la apertura a juicio fiscal y denegó** por improcedente la declaratoria de la caducidad.

Tal circunstancia no se constituye en conducta administrativa lesionadora de los mencionados derechos constitucionales fundamentales.

Solo una vez que el proceso de responsabilidad fiscal culmine con una decisión definitiva será procedente otro mecanismo judicial de defensa, como lo expresó el Tribunal; el acto definitivo podrá ser demandado en ejercicio de la acción y nulidad de restablecimiento del derecho.

- **CONSEJO DE ESTADO**
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Santa Fe de Bogotá, D.C., dos de abril de mil novecientos noventa y ocho.

Consejero Ponente: Doctor LIBARDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Ref.: Expediente núm. 4438

Actor: Oscar Orrego Gómez

Como bien lo afirmó el fallador de primera instancia, el artículo 38 del C.C.A. se refiere a la caducidad de las sanciones, teniéndose que el fallo con responsabilidad fiscal no es una sanción, pues éstas son, de conformidad con el artículo 99 de la Ley 42 de 1993, la amonestación, la multa, la remoción y la suspensión, todas ellas consecuencia de un proceso disciplinario, en tanto que el fallo con responsabilidad fiscal es el resultado del juicio fiscal, el cual es definido por el artículo 79 de la Ley 42 de 1993, en los siguientes términos:

"Artículo 79.- El juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación".

Examinado el texto de la Ley 42 de 1993, la Sala encuentra que la misma no fijó expresamente el término de caducidad para el juicio de responsabilidad fiscal y no obstante que el artículo 89 de la citada ley dispone que "En los aspectos no previstos en este capítulo se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo o de Procedimiento Penal según el caso", la Sala considera que el artículo 38 del C.C.A. no es aplicable,

pues, de una parte, el juicio de responsabilidad fiscal no es una sanción, y, de otra parte, porque del contenido del artículo 17 de la citada ley se desprende que dicho juicio de responsabilidad fiscal puede ser iniciado en cualquier momento, lo cual implica que su ejercicio no está limitado en el tiempo.

En efecto, prescribe el artículo en cita:

"Artículo 17.- Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y **se iniciará el juicio fiscal**" (las negrillas son de la Sala).

Si el fenecimiento de las cuentas puede levantarse en cualquier momento, siempre y cuando se den las condiciones previstas en la norma transcrita, forzoso es concluir que, de igual manera, en cualquier momento se podrá iniciar el juicio de responsabilidad fiscal, lo cual lleva a la Sala a desestimar el cargo en estudio, por considerar que el artículo 38 del C.C.A. no es aplicable, pues, se reitera, del contenido del artículo 17 de la Ley 42 de 1993 se deduce que el juicio de responsabilidad fiscal carece de un término de caducidad para su iniciación, caducidad que ha sido definida por la doctrina y la jurisprudencia como "aquel fenómeno jurídico que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independiente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo; su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga y es la ley que al señalar el término y el momento de su iniciación, precisa el término final invariable" (sentencia de 14 de julio de 1995, exp. núm. 5098, actor, José Estiliano Acosta Vélez, Consejero Ponente, Dr. Alvaro Lecompte Luna).

- **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACION CIVIL Y AGRARIA
Magistrado Ponente: PEDRO LAFONT PIANETTA
Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de mil novecientos
noventa y seis (1996)
Referencia: Expediente No.4648**

.1.- En efecto, del relato anteriormente expuesto se observa que la censura impugna la sentencia de violar directamente la ley sustancial cuando accedió a la pretensión de petición de herencia, siendo que ya estaba caducado o prescrito al momento de presentar la demanda (14 años y medio después), la que, por tanto, "se presentó fuera de tiempo". Así mismo, de los antecedentes también encuentra la Corte que la parte demandada en este proceso adujo como excepción previa la caducidad del derecho de la parte demandante al tenor de la Ley 29 de 1982, que fuera definida negativamente en primera y segunda

instancia, por estimarse improcedente “pues la petición de herencia no se haya sujeta a caducidad sino a prescripción”. E igualmente alegó como previa la prescripción del derecho de la actora, que también fuera despachada negativamente en la primera y segunda instancia, porque, además de ser defectuosa , porque “los plazos (de prescripción) allí previstos no se encuentran cumplidos ... ni se toma como punto de partida la época en que entró a poseer la herencia” (C-5, fls. 50 vto. y 51). Estos argumentos también fueron adoptados por el Tribunal en la sentencia aquí acusada (folios 44 y 45, C-7)

3.2.- Puestas así las cosas procede la Corte al estudio correspondiente, advirtiendo el interés que le asiste al interviniente adhesivo en la formulación de dicha censura, ya que, tal como se desprende del anterior relato, ella no contradice el interés de la parte demandada sino que, por el contrario, desarrolla y coadyuva en su impugnación, la que, por lo demás, no dispone sino que, por el contrario, reclama el derecho que, a su juicio, corresponde aún a la parte demandada. Sin embargo, la Corte se abstiene de su estudio de fondo debido a sus deficiencias técnicas.

- **CONSEJO DE ESTADO**
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCION "B"
CONSEJERO PONENTE: DOCTOR CARLOS ARTURO ORJUELA
GONGORA.

Santafé de Bogotá D.C., agosto doce (12) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Pues bien, considerando que el libelista se desvinculó de la entidad el 7 de enero de 1992 y que la resolución No 01410 fue expedida por la Contraloría General de la República el 3 de marzo de 1995, esto es, más de tres años después de la fecha de retiro del servicio, claro es que la misma fue manifiestamente extemporánea.

Esa falencia del factor temporal de competencia que la Contraloría trató de subsanar mutando escuetamente la fecha de retiro del recurrente dio al traste con la legalidad de las resoluciones acusadas, tal como se verá al resolver el presente recurso.

Consecuentemente la Sala estima que las pretensiones del actor están llamadas a prosperar, por lo cual habrá de revocarse la sentencia de primer grado resolviendo lo conducente en su lugar.

1.7 Conclusión

Teniendo en cuenta la evolución jurisprudencial del Consejo de Estado acerca de la caducidad respecto de las sanciones de transporte, se tiene que esta corporación mediante providencia del 1º de noviembre de 2001, Sección Primera, Consejera Ponente Doctora Olga Inés Navarrete Barrero, sostiene que la interpretación correcta es que se hace necesario la notificación del acto que pone fin a la actuación administrativa y de los actos posteriores integrantes de la vía gubernativa para que aquel quede en firme, además señala que es regla común del Derecho Sancionatorio que a nadie se le puede considerar sancionado o penalizado mientras la providencia respectiva no esté en firme, principio que aparece implícito en el artículo 248 de la carta política, en tanto prescribe que únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los ordenes legales.

En este orden de ideas, esta asesoría jurídica considera que la caducidad para la imposición de las sanciones de transporte terrestre automotor se configura cuando el acto administrativo que impone la sanción y agota la vía gubernativa, ha sido expedido y notificado al infractor después del término de tres (3) años contados a partir de la comisión del hecho contravencional, o en otras palabras cuando el acto administrativo sancionatorio no adquiere firmeza y por ende fuerza ejecutoria dentro del citado término.

Cordialmente,

LEONARDO ÁLVAREZ CASALLAS