



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
AMBIENTE

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE 18-07-2010 11:34:32
Rad.No. v 20101E27069 Fol:9 AnexoV
Origen: SD:5637 - DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL/LOZANO VERGARA
Destino: DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL/ALVAREZ LUCERO
Asunto: LINEAMIENTOS JURIDICOS SOBRE LA CALIDAD DE LA

CIRCULAR INSTRUCTIVA

05

PARA ING. GERMÁN DARIO ÁLVAREZ LUCERO
DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL

DE ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental

ASUNTO Lineamientos jurídicos sobre la caducidad de la facultad sancionatoria.

FECHA 08 SEP 2010

DEFINICIÓN

La caducidad, según la jurisprudencia y la doctrina colombiana, es una institución jurídica que limita en el tiempo el ejercicio de una actuación administrativa, independientemente de consideraciones que no sean el sólo transcurso del tiempo. Su verificación es simple, pues el término no se interrumpe ni se prorroga y es la Ley la que al señalar el termino y el momento de su iniciación, indica el término final.

El Consejo de Estado, en sentencia de octubre 25 de 1991, M.P. Daniel Suárez Hernández, señaló:

"La caducidad está regida por normas de derecho imperativo, forma parte del Derecho Público de la Nación por estar de por medio el orden público y por ello, no admite ningún tipo de disponibilidad, lo que la hace irrenunciable. La caducidad opera contra todas las personas, por su consagración objetiva para realizar el derecho subjetivo de la acción, sin miramiento alguno sobre la calidad de los sujetos titulares de la misma.

En aras de la seguridad jurídica, el Estado tiene un límite para ejercer su potestad sancionadora, fuera del cual las autoridades no podrán iniciarla pues de lo contrario, incurrirían en falta de competencia por razón del tiempo, así como violación del artículo 121 de la Constitución Política, al ejercer funciones que ya no le están adscritas o asignadas por vencimiento del término o mejor, caducidad de la acción para sancionar al administrado.



22 SET. 2010
10:11

4





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
AMBIENTE

ANTECEDENTE NORMATIVO

El artículo 38 del C.C.A, establece:

"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."

El artículo 10 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, consagró:

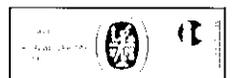
"La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan podrá la acción interponerse en cualquier tiempo."

CORTE CONSTITUCIONAL

El 30 de octubre de 2009, la Corte Constitucional admitió demanda de inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, presentada por el ciudadano Carlos Andrés Echeverri Restrepo, radicada bajo el No. D-7928.

Sobre tal aspecto se profirió recientemente la sentencia C-401 /10, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en el sentido de declarar exequible por los cargos estudiados el referido artículo.

Analizó la Corte que: *"En el caso concreto del artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, el legislador decidió ampliar el término ordinario de tres años que rige para la acción sancionatoria de la Administración de acuerdo con el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, a uno extraordinario de veinte años en materia ambiental. Se trata, en principio, de un asunto de apreciación que le corresponde definir al legislador y la opción puede parecer insuficiente para unos o excesiva para otros, pero mientras no traspase la frontera de lo razonable o proporcionado, no es un asunto de definición constitucional. Además, se prevé un cómputo específico cuando se trata de hechos u omisiones sucesivas. Solamente la aplicación de la norma en el tiempo irá mostrando si la apreciación del legislador se acomoda a los requerimientos de la realidad o se queda corta, o si por el contrario resulta excesiva y si en cualquier caso, requiere nuevos ajustes. Un análisis en abstracto no permite concluir el día de hoy*





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
AMBIENTE

que el término de veinte años resulte desproporcionado o irrazonable, al punto de conducir a una especie de abdicación del Estado a su responsabilidad en materia de protección ambiental."

ANTECEDENTE INTERPRETATIVO ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

El Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., mediante Directiva 007 del 9 de noviembre de 2007, fijó los criterios que deben tenerse en cuenta por las autoridades del Distrito Capital para aplicar la potestad sancionatoria de que trata el referido artículo 38 del C.C.A, para el efecto citó las tesis jurisprudenciales del Consejo de Estado de la siguiente manera:

"(...) han sido diversas las tesis expuestas en relación con el tema objeto de este documento, sin que hasta la fecha se haya generado una única línea jurisprudencial, razón por la cual se hace necesario impartir las siguientes instrucciones en cuanto al término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración:

- Debe tomarse en cuenta que dentro de toda actuación administrativa tendiente a imponer una sanción, además de observar los principios que rigen la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política) debe prestarse especial atención al desarrollo del principio de seguridad y certeza en las actuaciones de las autoridades, lo que implica que la administración dentro del término de caducidad establecido en el artículo 38 del C.C.A, que deberá adelantar todos los trámites tendientes a obtener un acto administrativo ejecutoriado.*
- Teniendo en cuenta que no existe una posición unificada de la Jurisdicción Contencioso Administrativa frente a la interrupción del término de caducidad de la facultad sancionatoria de la administración, y que la administración debe acatar el criterio que desde el punto de vista del análisis judicial genere el menor riesgo al momento de contabilizar dicho término, se recomienda a las entidades Distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que acojan en dichos procesos la tesis restrictiva expuesta por el Consejo de Estado, es decir, aquella que indica que dentro del término de tres años señalado en la norma en comento, la administración debe expedir el acto principal, notificarlo y agotar la vía gubernativa.*
- En el caso de actuaciones o procesos sancionatorios en trámite, en los cuales se haya superado el término de los tres años, será responsabilidad de la entidad*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital
AMBIENTE

aplicar la tesis recomendada, de tal suerte que si se declara la caducidad en sede administrativa, y con ello se deja de recaudar de parte del infractor los dineros producto de la actuación sancionatoria (multas), será deber de la entidad promover las acciones a que haya lugar, a fin de obtener para el erario el ingreso debido.

- *En concordancia con lo anterior, se solicita a todas las entidades distritales que adelanten actuaciones administrativas tendientes a imponer una sanción, que generen de manera inmediata una estrategia que permita que en los expedientes que están actualmente en trámite, se realice en el término de tres años las actividades administrativas que han sido mencionadas.*
- *Finalmente, no sobra advertir que esta directriz aplica para las actuaciones administrativas que se rigen por lo establecido en el artículo 38 del C.C.A y no a aquellas reguladas por disposiciones legales especiales, en cuyo caso debe darse cabal cumplimiento a esta última."*

TRANSITORIEDAD NORMATIVA:

El procedimiento sancionatorio en materia ambiental tiene un carácter especial, está regido por la Ley 99 de 1993, por el Decreto 1594 de 1984 y por la reciente expedición de la Ley 1333 de 2009, que implica dos efectos: i) su aplicación inmediata, y ii) la preexistencia del Decreto 1594 de 1984 para aquellos casos en los que se haya formulado cargos.

Para instruir el tema hay que tener en cuenta que las actuaciones procesales en materia ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente se encuentran afectadas por una transición normativa por cuenta de la expedición de la citada Ley 1333, en este sentido, habrá de satisfacerse la necesidad de aplicación de la caducidad de la facultad sancionatoria antes de la expedición de esta ley y su futura aplicación.

La Ley 1333 del 21 de julio de 2009, en su artículo 64 fijó un régimen de transición consistente en que el procedimiento dispuesto en ella es de ejecución inmediata y los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la misma continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital
AMBIENTE

En aplicación de esta regla el instituto de la caducidad presenta modificación sustancial según se trate del Decreto 1594 de 1984 o la Ley 1333 de 2009, régimen que no toca la competencia de la autoridad ambiental para la imposición de las sanciones en esta materia.

La ley 99 de 1993 y el Decreto 1594 de 1984, no contemplaron expresamente un término y una formalidad para la aplicación de la caducidad de la facultad sancionadora de las autoridades ambientales, en consecuencia se hizo imperioso acudir al Código Contencioso Administrativo que regula de manera general la caducidad de la mencionada facultad a la luz del artículo 1 y 38 del C.C.A y 8 de la Ley 153 de 1887, 29 de la Constitución Política de 1991.

Unificándose de este modo el criterio, en el sentido que la facultad que tenían las autoridades ambientales para imponer las sanciones administrativas caducaba a los tres (3) años de producido el acto que pudo ocasionarla.

PROCESO DE SANEAMIENTO DE EXPEDIENTES SANCIONATORIOS – UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA-

Cabe precisar que esta Dirección mediante comunicación 2009EE 54496 del 4 de diciembre de 2009, elevó consulta a la Directora Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el sentido de obtener elementos de juicio en el sentido de cuál sería la interpretación y alcance jurídico de la aplicación del artículo 10 de la Ley 1333, habida cuenta de la existencia de un proceso de descongestión y saneamiento de los expedientes sancionatorios ambientales que se encuentran en curso en esta Secretaría.

Con oficio 2-2010-8413 del 03.03.2010 de la Alcaldía Mayor, radicado en la Secretaría Distrital de Ambiente como SDA 2010ER11642 del 4.03.2010, se conceptuó que al estudiar el tema habría de estarse a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, en términos que el procedimiento allí dispuesto es de ejecución inmediata, no obstante, los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia esa ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento del Decreto 1594 de 1984.

De manera que la consulta se contrajo a afirmar que: *"...se aclara que con la expedición de la Ley 1333 de 2009 no se afecta la posición consignada en la Directiva 007 de 2007, emitida por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la cual a la fecha no ha sido objeto de modificación alguna."*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
AMBIENTE

Habida cuenta de fijar el alcance de tal conclusión y merced al diagnóstico que ha adelantado la Universidad Externado de Colombia sobre la gran mayoría de expedientes del universo en revisión de 24.000, viables en acción de archivo o declaratoria de caducidad del artículo 38 del C.C.A, por mantenerse incólume el pronunciamiento contenido en la Directiva 007 del 9 de noviembre de 2007, y conforme a si podrían continuarse y culminarse bajo esa tesis?, se elevó nueva consulta.

De esta manera se obtuvo respuesta a través del radicado 2010ER25473 del 12.05.2010, en el cual se confirmó tal pronunciamiento advirtiendo además: *"...es pertinente reiterar que la Directiva 007 de 2007 no ha sido objeto de modificación alguna. El contenido de ésta se relaciona con la aplicación del término de caducidad previsto en el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo y no corresponde a los casos en que opere un término de caducidad especial.*

Frente al diagnóstico mencionado, se sugiere solicitar a la Universidad, si es procedente en el marco de la relación contractual, que aclare los informes a la luz de la Ley 1333 de 2010 y modifique los eventos y fundamentos en que proceda la caducidad, de los expedientes puestos a consideración de la misma..."

En consecuencia, con radicado 2010IE28188 del 25 de junio del presente año, se solicitó a la Universidad Externado de Colombia, en ejecución del Convenio 00025-2008, analizar el asunto y presentar comentarios y aportes que facilitaran y construyeran el tránsito normativo de la Ley 1333 de 2009 en los procesos sancionatorios ambientales de descongestión de archivo.

Fue así como el 28 de julio del 2010 se recibió comunicación de respuesta en la que se informó:

"...Los expedientes evaluados por la Universidad, que correspondían al sector sancionatorio, sumaron un total de 4.120 expedientes, que abarcaron desde 1997 al 2008... con el fin de dar claridad a sus inquietudes, es importante que por parte de la Secretaría se adecúen los trámites sancionatorios a lo preceptuado en la Ley 1333 de 2009, considerando que aplica para los procedimientos que deban iniciarse después de su publicación, por lo que los procesos iniciados bajo el régimen del Decreto 1594 de 1984 deberán continuarse bajo esa norma. (...) Lo anterior, implica que la nueva norma sancionatoria NO ES APLICABLE RESPECTO DE ACTUACIONES O QUEJAS DE CONOCIMIENTO DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL, OCURRIDAS ANTES DE SU EXPEDICIÓN, respecto de las cuales no se haya iniciado trámite. Lo anterior aplica igualmente respecto a los términos de caducidad.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
AMBIENTE

(...) En lo relacionado con denuncias, incautaciones o conceptos técnicos referidos a infracciones de carácter ambiental ocurridas antes de la entrada en vigencia de la norma y con más de tres años de ocurrencia, respecto de las cuales no se haya iniciado trámite sancionatorio alguno, estas deben ser archivadas toda vez que la acción para iniciar la investigación ya caducó."

COMPUTO DEL PLAZO DE LA CADUCIDAD:

Los procesos sancionatorios ambientales adelantados a la luz del Decreto 1594 de 1984, se remitieron a la aplicación del mandato del artículo 38 del Código Contencioso Administrativo para efectos de contabilizar el plazo de la caducidad por cuanto aquél no definía expresamente un término de caducidad, bajo esta premisa se obedecía al mandato: "... la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas." (subrayado fuera de texto). Disposición que tampoco comprendió el tratamiento de conductas instantáneas o sucesivas para precisar desde qué momento se calcula este plazo, claridad que se alcanzó a través de construcciones jurisprudenciales.

El artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, precisó esta condición al establecer: "*La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho y omisión generadora de la infracción. Si se trata de un hecho u omisión sucesivos, el tiempo 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*".

Se desprende de lo anterior la procedibilidad de la figura de la caducidad en materia de procedimientos sancionatorios administrativos, que en lo que corresponde a lo ambiental deberá tenerse en cuenta el hecho generador de la infracción o del daño ambiental, el cual podrá distinguirse entre conducta instantánea o sucesiva en el tiempo.

Por otra parte, en cuanto se refiere al término para contabilizar la caducidad, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia del 09 de diciembre de 2004, Radicado 14062, M.P. María Inés Ortiz, reitera lo expuesto en la sentencia proferida dentro del proceso 13353 de fecha 18 de septiembre de 2003, Consejera Ponente: Dra Ligia López Díaz, señalando: "*El término de caducidad de la potestad sancionatoria de la Administración empieza a contarse desde la fecha en la cual se produzca la conducta reprochable. La falta se estructura cuando concurren los elementos fácticos que*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital
AMBIENTE

la tipifican, es decir, cuando se realiza el hecho previsto como infracción por las normas (...) contrario a lo señalado por el Tribunal, el acto que fue sancionado no fue la suscripción de contratos para la administración de tales recursos, sino la administración en sí misma, que es su objeto y que fue la actividad desarrollada por la Administradora de Pensiones, lo que implica que se trata de una conducta permanente o continuada, toda vez que comprende todas las actividades y operaciones para ese fin. Por tanto, la fecha que debe tenerse en cuenta para iniciar la contabilización de los tres años de que trata el artículo 38 del Código Contencioso Administrativo será aquella en la cual cesó la conducta y no la de su iniciación."

En cuanto a la declaratoria oficiosa de la caducidad, el Consejo de Estado en concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, con radicado No. 1632 del 25 de mayo de 2005, siendo Consejero Ponente el Dr Enrique José Arboleda Perdomo, observó que: "*siendo la caducidad una institución de orden público, a través de la cual, el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda que su declaración procede de oficio. No tendría sentido que, si en un caso específico, la administración advierte que ha operado el fenómeno de la caducidad, no pudiese declararla de oficio, y a sabiendas continúe con la actuación que finalmente culminará en un acto viciado de nulidad por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite."*

Así las cosas, en materia ambiental la cuenta del término de caducidad de la facultad sancionatoria se contabilizará partiendo de la fecha de ocurrencia de los hechos que dan lugar a la correspondiente investigación y sanción; para el caso de la continuidad de los daños, desde que cese el daño, para lo cual deberá atenderse a la conducta infractora en la que se revela la naturaleza instantánea o sucesiva del hecho para el inicio del computo del referido plazo.

ESCENARIOS DE APLICACIÓN DE LA CADUCIDAD:

La experiencia institucional en el manejo de expedientes a los que debe aplicarse la figura jurídica de la caducidad ha privilegiado y valorado un entorno en principio de 3 escenarios en la Secretaría Distrital de Ambiente:

- Expedientes ambientales con inicio de actuación procesal y formulación de cargos.
- Expedientes ambientales únicamente con inicio de actuación procesal sancionatoria.
- Expedientes sin inicio de actuación y sin formulación de cargos.



8





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital
AMBIENTE

Conforme al estudio expuesto del ordenamiento jurídico que recoge la caducidad habrá en cualquier caso de reservarse el análisis específico y exclusivo de las particulares de cada sumario para aplicar la regla de si se trata de un hecho u omisión sucesivo o instantáneo para efectos de realizar el cálculo del plazo según se trate del artículo 38 del C.C.A o del artículo 10 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, por cuenta de la transitoriedad que vive el proceso sancionatorio ambiental.

CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA DE CADUCIDAD.

En cualquier caso en que se aplique la caducidad administrativa a los procesos sancionatorios ambientales habrá de correrse traslado a la Subsecretaría General y de Control Disciplinario para que se dé inicio a la acción disciplinaria, como se ha realizando desde el inicio de la presente administración.

Cordialmente,

ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental. *HP*

Revisó Diana Ríos *DR*
Proyectó Ma Concepción Osuna.