

BOLETÍN No. 5**OFICINA DE ASUNTOS DISCIPLINARIOS****Tema. LA CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA DE CARA A LAS INFRACCIONES ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO, ESPACIO PÚBLICO, RÉGIMEN DE OBRAS URBANÍSTICAS Y ACCIÓN POLICIVA.**

La Corte Constitucional ha considerado la caducidad como el fenómeno jurídico procesal a través del 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.”¹

Al tiempo de la caducidad, se puede suscitar la prescripción en materia administrativa y disciplinaria, al constituirse este último en una sanción frente a la inactividad de la administración, al estar íntimamente ligado con el derecho que tiene el procesado a que se le defina su situación jurídica en un tiempo explícito, pues no puede el servidor público quedar sujeto indefinidamente a una imputación, lo que violaría su derecho al debido proceso y el interés de la propia administración a que los procesos disciplinarios concluyan.²

La Prescripción y Caducidad en materia disciplinaria:

Ahora bien, sobre el término de prescripción, el artículo 30 de la Ley 734 de 2002, modificado por el artículo 132 de la Ley 1474 de 2011, dispuso sobre la caducidad y la prescripción de la acción disciplinaria, diferenciando estas dos figuras claramente, así:

*“La acción disciplinaria **caducará si transcurrido cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria.** Este término comenzará 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 en los tratados internacionales que Colombia ratifique.”

Por su parte la Procuraduría General de Nación en Concepto 159 de 2011 señaló:

“De la lectura del artículo 132 de la ley 1474 de 2011 lleva a concluir que la caducidad, en materia disciplinaria, es un instituto jurídico en virtud del cual se limita en el tiempo el derecho que tiene el Estado a dar inicio a la acción disciplinaria para que se esclarezca el alcance de una conducta atribuible a un servidor público o a un particular que ejerce función pública; por tal razón, el auto de apertura de investigación disciplinaria pone fin a la expectativa de que ello suceda. Por su parte, la prescripción se debe entender como un instituto jurídico liberador, en virtud del cual por el transcurso del tiempo se extingue la acción o cesa el derecho del Estado a seguir investigando una conducta y, por ende, a imponer la sanción correspondiente; ocurre cuando quien tiene a su cargo el proceso deja vencer el plazo señalado por el legislador para el efecto (5 años), sin haber proferido decisión de fondo. La prescripción de la acción disciplinaria es una causa de

¹ Cita sentencias Corte Constitucional, C-832 de 2001 y del Consejo de Estado, Sección Segunda, Exp. 6871-05, M.P. Tarsicio Cáceres Toro.

² Sentencia C-556-01

extinción de la pretensión punitiva estatal que opera por el mero transcurso del tiempo luego del inicio de la acción, por la comisión de la conducta que la motiva.

Ahora bien, como institutos jurídicos liberadores de la responsabilidad, deberá entenderse que contienen un derecho sustantivo a favor del disciplinado, pues lo benefician de la garantía constitucional que le asiste a todo ciudadano para que se le defina su situación jurídica en un plazo razonable, pues no puede quedar sujeto perennemente a la posibilidad de que se le cuestione por su proceder o a la imputación que se ha proferido en su contra (...)³

En este orden ideas, la caducidad y prescripción son figuras jurídicas que limitan el tiempo dentro del cual se podrán adelantar las acciones disciplinarias de las quejas o informes que la Oficina de Asuntos Disciplinarios recepciona, so pena de pérdida de la competencia para adelantarlas o continuarlas cuando estas acaecen.

La Caducidad en las Actuaciones Administrativas.

Caducidad Administrativa y/o Prescripción en Infracciones Establecimientos de Comercio	Caducidad Administrativa y/o prescripción Infracciones al Espacio público.	Caducidad Administrativa y/o prescripción Infracción al Régimen de Obras Urbanísticas
<p>No caduca. –</p> <p>El artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 dispone: Requisitos para cumplir Actividades Económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas</p> <p>(...)"(Subrayado y negrilla fuera de texto)</p>	<p>No caduca. -</p> <p>El Artículo 226 de la Ley 1801 de 2016 señala: “Caducidad y prescripción. Cuando se trate de hechos de <u>perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico,</u> no existe caducidad de la acción policiva. La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.</p> <p><u>Las medidas correctivas prescribirán en cinco (5) años, a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía.”</u> (Subrayado y negrilla fuera de texto)</p>	<p>3 años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarla...</p> <p>Dependiendo de la fecha de ocurrencia del hecho que da inicio al acto administrativo sancionatorio, la caducidad se encuentra regulada en dos normas:</p> <p>1.- Si la actuación administrativa inició antes del 2 de julio del 2012⁴, entonces se aplica el art. 38 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo o CCA), que establece:</p> <p>“Artículo 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones <u>caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas”.</u></p> <p>2.- Si la actuación administrativa inicia con posterioridad al 2 de julio del 2013 se debe aplicar el art. 52 de la ley 1437 de 2011 CPACA, que dispone:</p> <p>El artículo 52 del CPACA señala: “Caducidad de la Facultad Sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, <u>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.</u> Dicho</p>

³ Concepto No. 159 de 2011 Procuraduría General de la Nación

⁴ Fecha de entrada en Vigencia de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimientos Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” Art. 308.

	<p>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". (Subrayado y negrilla fuera de texto)</p>
--	---

La Caducidad - Prescripción de la Acción Políciva.

<p>Caducidad de la Acción Políciva y Prescripción de la Medida Correctiva.</p>	<p>Caducidad del amparo a la posesión, mera tenencia y servidumbre</p>	<p>Caducidad de la Acción Urbanística</p>	<p>Caducidad y Prescripción hechos de perturbación en bienes de uso público, espacio público y otros bienes fiscales</p>
<p>Un año a partir de la ocurrencia de hecho o del momento en que el afectado tuvo conocimiento.</p> <p>ARTÍCULO 204. Acuerdo 073 de 2009</p> <p>Caducidad de la acción de Policía. <u>La acción caduca en un año contado a partir de la ocurrencia del hecho que tipifique un comportamiento contrario a la convivencia ciudadana o del momento en que el afectado tuvo conocimiento de él.</u></p> <p>La caducidad se suspende por la iniciación de la actuación de la autoridad de Policía competente, o por la presentación de la petición en interés de la comunidad o de la querrela de parte en interés particular.</p> <p><u>La acción para la restitución del espacio público no caducará.</u> (subrayado y negrilla fuera de texto)</p> <p>ARTÍCULO 237.- Prescripción de la medida correctiva. A toda violación o inobservancia de una regla de convivencia ciudadana se le aplicará una medida correctiva, de acuerdo con lo previsto en</p>	<p>4 meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal.</p> <p>ARTÍCULO 80 Ley 1801 de 2016. CARÁCTER, EFECTO Y CADUCIDAD DEL AMPARO A LA POSESIÓN, MERA TENENCIA Y SERVIDUMBRE. El amparo de la posesión, la mera tenencia y las servidumbres, es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad, es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar.</p> <p>PARÁGRAFO. <u>La acción policial de protección a la posesión, la mera tenencia y servidumbres de los inmuebles de los particulares, caducará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la perturbación por ocupación ilegal.</u> (subrayado y negrilla fuera de texto)</p>	<p>Tres años para parcelar, urbanizar y construir en terrenos aptos para estas actuaciones</p> <p>ARTÍCULO 138. Ley 1801 de 2016 CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. El ejercicio de la función policial de control urbanístico, caducará en tres (3) años sólo cuando se trate de: parcelar, urbanizar, intervenir y construir en terrenos aptos para estas actuaciones.</p>	<p>No caduca la acción policiva.</p> <p>ARTÍCULO 226 Ley 1801 de 2016. CADUCIDAD Y PRESCRIPCIÓN. Cuando se trate de hechos de perturbación de bienes de uso público, bienes fiscales, zonas de reserva forestal, bienes de propiedad privada afectados al espacio público, bienes de las empresas de servicios públicos, o bienes declarados de utilidad pública o de interés social, cultural, arquitectónico o histórico, <u>no existe caducidad de la acción policiva.</u> La autoridad de Policía comunicará la iniciación de la actuación al personero, quien podrá pedir directamente, o por intermedio de delegado, que se le tenga como interesado en el proceso.</p> <p>Las medidas correctivas prescribirán en cinco (5) años, a partir de la fecha en que quede en firme la decisión de las autoridades de Policía en el proceso único de Policía. (subrayado y negrilla fuera de texto)</p>

<p>este estatuto. Las medidas correctivas prescriben en tres (3) años a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo mediante el cual se impone, sin perjuicio de las excepciones que establezca la ley. (Subrayado y negrilla fuera de texto)</p>			
--	--	--	--

Como contabilizamos en materia disciplinaria la caducidad y prescripción:

Para hechos ocurridos antes del 11 de julio de 2011- Se aplicará la Ley 734 de 2002, el cual refiere en su artículo 30 textualmente: “*TÉRMINOS DE PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. La acción disciplinaria prescribe en cinco años, contados para las faltas instantáneas desde el día de su consumación y para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último acto. En el término de doce años, para las faltas señaladas en los numerales 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 del artículo 48 Cuando fueren varias las conductas juzgadas en un solo proceso, la prescripción de las acciones se cumple independientemente para cada una de ellas. PARÁGRAFO. Los términos prescriptivos aquí previstos quedan sujetos a lo establecido en los tratados internacionales que Colombia ratifique. Nota: De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, dentro del término de cinco (5) años establecido por el artículo 30 de la Ley 734 de 2002 la autoridad disciplinaria competente solo debe proferir y notificar el fallo de primera o única instancia.*”

Para hechos ocurridos a partir del 11 de julio de 2011- Se aplicará la Ley 1474 de 2011, el cual refiere en su artículo 132 textualmente: “*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.*”

Para los hechos que ocurran a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019 - 1º de Julio 2021 (si no se prórroga la entrada en vigencia) “*ARTÍCULO 33. Prescripción e interrupción de la acción disciplinaria. La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.*”

Ejemplo de aplicabilidad:

En una Alcaldía Local se adelanta el trámite de la actuación policiva por infracción urbanística, iniciada en el año 2010, en la que en visita técnica del 11 de abril de 2012 se advierte que en el lugar se observa una construcción de un piso en ejecución (con avance de la obra) y que a la fecha no existía licencia de construcción.

Cabe resaltar que para el caso de infracción urbanística es importante determinar la vetustez de estas, ya que el accionar sancionador del estado está limitado a tres (3) años antes de que obre el fenómeno de la caducidad de la facultad sancionadora el cual se hace efectiva desde que la autoridad tuvo conocimiento del hecho que incurrió el ciudadano en el desconocimiento de la norma urbanística, misma que se determinará en el caso de las obras cuando la administración tuvo conocimiento y en el caso de las obras clandestinas cuando la autoridad realiza la visita técnica. En el caso en estudio se tomará a partir de la **visita técnica de oficio realizada el 11 de abril de 2012**, observando que la facultad sancionadora que tenía el Alcalde Local caducaba **el 10 de abril de 2015**.

Sobre la caducidad, se debe atender lo previsto en el Artículo 38 de la ley 1437 -2011 que dice:

“ARTICULO 38. CADUCIDAD RESPECTO DE LAS SANCIONES. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanción caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.” Norma aplicable para las actuaciones administrativas de control urbanístico”

Conforme a lo señalado anteriormente, se considera que respecto de los hechos antes expuestos, en la actuación disciplinaria se ha configurado la caducidad de la acción disciplinaria, al tenerse como último acto de omisión **el 10 de abril de 2015**, fecha esta última de comisión de las presuntas faltas disciplinarias, que sin duda impide adelantar la actuación disciplinaria, dado que han transcurrido más de cinco (5) años, siendo procedente disponer la extinción de la acción, por caducidad de la misma y consecuentemente el archivo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29, 30 y 73 de la ley 734 de 2002, toda vez que los mismos **fenecieron el día 11 de abril de 2020**, según el siguiente análisis:

Fecha del último acto de omisión (Fecha última con que contaba la administración para sancionar al infractor urbanístico)	Término para contabilizar la prescripción y/o caducidad 5 AÑOS contados desde el último acto de omisión	Término de caducidad de la acción disciplinaria
10 de abril de 2012	10 de abril de 2015	10 de abril de 2020

2.- Problema jurídico presentado.

El alto número de quejas e informes, por presuntas irregularidades en la inactividad procesal y caducidad de las actuaciones administrativas y querellas policivas, generan un número significativo de procesos disciplinarios, al ser una de las faltas más recurrentes por los funcionarios adscritos a las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía.

3.- Solución al problema.

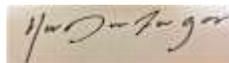
Con el fin de prevenir la ocurrencia y contrarrestar el fenómeno de la caducidad de las acciones administrativas y policivas, las alcaldías locales deberán:

1. Adelantar planes de contingencia para evitar situaciones que conlleven a que se presente estos fenómenos prescriptivos.
2. Se crear una matriz de actuaciones administrativas y querellas policivas, que permitan generar alertas para evitar la ocurrencia de la caducidad de los expedientes que se tramitan en cada uno de los Despachos.
3. Diseñar planes de choque dando prioridad a expedientes con vigencias anteriores o prontos a caducar.
4. Adoptar planes de mejoramiento para garantizar el cumplimiento de los términos procesales.
5. Capacitar en herramientas tecnológicas y en temas relacionados con las normas aplicables a los funcionarios encargados de dichos trámites en las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía.

4.- Conclusiones

Se permite concluir que, con el acatamiento de las disposiciones normativas en la materia, se disminuya el número de quejas e informes por inactividad procesal, así como, de informes de los entes de control que refieran la caducidad de las actuaciones administrativas policivas que se adelantan en las Alcaldías Locales e Inspecciones de Policía de la ciudad, generando esto a su vez, un impacto significativo en materia disciplinaria.

Cordialmente,



HUMBERTO DUARTE GARCIA
Jefe Oficina de Asuntos Disciplinarios

Proyectó: Elizabeth Pérez Meneses
Nubia Daza Martínez
Ajustó: Claudia Marcela Peña Castro
Aprobó/revisó: Humberto Duarte García

Edificio Liévano
Calle 11 No. 8 -17
Código Postal: 111711
Tel. 3387000 - 3820660
Información Línea 195
www.gobiernobogota.gov.co

GDI - GPD – F032
Versión: 04
Vigencia:
02 de enero 2020



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.