



Parques Nacionales Naturales de Colombia



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20131300061751

Fecha: 2013-08-14

Código de dependencia 130
OFICINA ASESORA JURIDICA
Bogotá, D.C.,

Señora:
LUZ ELVIRA ANGARITA JIMENEZ
Directora Territorial Caribe
Calle 17 No. 4-06
Santa Marta - Magdalena

Asunto: Concepto/Procedimiento Sancionatorio Ambiental/Diferencia entre proceso y procedimiento/La caducidad de la acción como aspecto procesal/Pérdida de Competencia de la Administración para sancionar/aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y del artículo 624 de la Ley 1564 de 2012/momento desde el cual empieza a contar el término de la caducidad de la acción.

Fuentes Normativas: Ley 153 de 1887, Decreto 01 de 1984, Decreto 1594 de 1984, Ley 1333 de 2009, Ley 1564 de 2012.

Respetada Luz Elvira:

Conforme a lo establecido en el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad del organismo y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública.

Bajo este entendido, se realizará el estudio y análisis de la solicitud formulada mediante oficio No. 550-DTCA 00641, radicado con el No. 2013-460-004956-2 del 27 de mayo del año en curso:

Es importante recordar que en la solicitud de concepto de la referencia, usted plantea el siguiente problema jurídico:

¿Puede declararse la caducidad señalada en el artículo 38 del C.C.A., a los procesos sancionatorios iniciados con el Decreto 1594 de 1984 en los cuales se les formula cargos





aplicando el procedimiento dispuesto la (sic) ley 1333 de 2009, desconociendo el término que trae el artículo 10 de esta ley?

Interpretación Jurídica:

Es presupuesto para iniciar, manifestar que la Dirección Territorial Caribe en la solicitud de concepto que presenta ante esta oficina, como primera medida pretende la aplicación de una norma de carácter exclusivamente procedimental como lo es el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009, sin advertir que el fenómeno de la caducidad es un aspecto procesal y no procedimental tal y como se explicará más adelante, y en segundo lugar, desconoce la excepción prevista por el modificado artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y posteriormente ratificada por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, tema que es abordado con claridad por las sentencias que se traen a colación en la solicitud de concepto de la referencia.

Con el fin de resolver el problema jurídico que se plantea, resulta necesario entender la diferencia entre proceso y procedimiento para posteriormente analizar si el fenómeno de la caducidad es de carácter procesal o procedimental y así concluir si el citado artículo 64 de la Ley 1333 de 2009 resulta de aplicación al tema de la caducidad de la acción.

Con referencia al tema, señala el profesor Devis Echandía:

"... Ya dentro del terreno jurídico, pero en sentido general, entendemos por proceso una serie o cadena de actos coordinados para el logro de un fin jurídico, y entonces hablamos del proceso legislativo o de elaboración de un decreto que requiere la intervención de diversas personas y entidades; y aun del proceso de un contrato, en el campo del derecho administrativo, o de proceso para resolver ante las autoridades administrativas controversias entre particulares sobre el uso de aguas públicas o de bosques o el registro de marcas y patentes. Pero sería mejor que en esos casos se hablara de "procedimiento"."

Proceso procesal es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante funcionario competente del órgano judicial del Estado, para obtener, mediante la actuación de la ley en un caso concreto, la declaración, la defensa o la realización de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o insatisfacción (...)"¹ (Llamado fuera de texto).

Por su parte, tal y como lo manifiesta el profesor Alcalá Zamora, el procedimiento procesal se compone de la serie de actuaciones o diligencias sustanciales o tramitadas según el orden y la forma prescritos en cada caso por el legislador y relacionadas y ligadas entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo.

¹ DEVIS ECHANDÍA Hernando, Compendio de Derecho Procesal, 2012, pág. 137.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

Respecto a la diferencia entre proceso y procedimiento, el profesor Lázaro Barria Frago en su libro "Concepto de Proceso en Derecho Procesal" establece la misma con suficiente claridad en los siguientes términos:

*"A menudo existe la tendencia a confundir erróneamente, el vocablo **procedimiento con proceso**.*

*El **proceso** es mucho más amplio, es el todo y el **procedimiento** es sólo una parte integrante y muchas veces importante dentro de ese todo.*

Por su parte Eduardo Pallares ha indicado que no hay que confundir el procedimiento y el proceso, ya que "Este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inician con la presentación y admisión de la demanda, y terminan cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de sustanciarlo, que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él, y así sucesivamente."

El proceso representa la unidad mientras que el procedimiento es sólo una parte de esa unidad. Dicho en otras palabras, el procedimiento es una sucesión de actos, mientras que el proceso es la sucesión de esos actos, pero con un fin, que es la decisión en firme del tribunal. (Llamado fuera de texto).

De esta manera, el proceso resulta ser el género y el procedimiento tan solo una parte de éste, como quiera que además del procedimiento legalmente previsto, el proceso está compuesto por otros aspectos tales como las relaciones entre los sujetos intervinientes, las relaciones entre éstos y el objeto del proceso, etc. Al respecto es importante recordar que la finalidad de todo proceso es la terminación del mismo, para lo cual utiliza como medio el procedimiento.

En claro la diferencia entre proceso y procedimiento, resulta necesario entrar a abordar el tema de la caducidad de la acción, con el fin de analizar si la misma es objeto de aplicación del citado artículo 64 de la Ley 1333 de 2009.

En tal sentido, la caducidad se define como "Cesación del derecho a entablar o proseguir una acción o un derecho, en virtud de no haberlos ejercitado dentro de los términos para ello."²

²CABANELAS DE LAS TORRES, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental pág. 56.





De lo anterior se concluye, que sin lugar a dudas una vez opera el fenómeno de la caducidad vista ésta desde la perspectiva de la administración, se configura la pérdida de competencia para seguir adelante con un proceso sancionatorio y por lo mismo para sancionar a un administrado.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero, proceso radicado 17001-23-31-000-1996-03070-01(17863), en sentencia del 9 de mayo de 2011, definió la caducidad de la acción en los siguientes términos:

“La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.”

Analizados los conceptos de proceso, procedimiento y caducidad, se concluye que la caducidad es una figura del orden procesal, más no de naturaleza procedimental, si se tiene en cuenta la sencilla razón de que dicho fenómeno no hace parte de la secuencia sucesiva de etapas que conforman el procedimiento³, sino de un aspecto procesal que puede configurarse o no en un proceso.

La caducidad como aspecto procesal encuentra respaldo jurisprudencial en Sentencia C-401 de 2010 de la Corte Constitucional, la cual prevé⁴:

“En la Sentencia C-1033 de 2006 la Corte se refirió al alcance de las figuras de la caducidad y la prescripción en el ámbito penal.

Puntualizó al respecto que “(...) la caducidad es una institución jurídico procesal (...)” (Llamado fuera de texto)

Bajo estas consideraciones, la transición de **procedimiento** que contempla el artículo 64 de la Ley 1333 de 2009 de ninguna manera involucra la caducidad a que se refiere el artículo 10 ibidem, resultando inaplicable para el caso objeto de estudio por las razones ya expuestas.

Dejado en claro la improcedencia de la aplicación del artículo 64 de la Ley 1333 de 2009 para el tema de la caducidad, resulta necesario analizar el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual se encontraba vigente al momento de la expedición de la Ley 1333 de 2009, en cual disponía:

“ARTÍCULO 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que

³ En este mismo sentido lo ha dispuesto claramente el legislador en otros regímenes como el disciplinario, el penal y el tributario.

⁴ Sentencia C-401 del 26 de mayo de 2010, referencia: expediente D 7928. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación. (Llamado fuera de texto)

La norma en cita, disponía una regla general como lo es que *“las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir”,* y una excepción a la misma, que para el caso de este artículo es *“Pero los términos que hubieran empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”* En tal sentido, la norma en cita establecía sin lugar a equívocos que aquellos términos que hubieran empezado a correr se deberían regir por la ley que se encontrara vigente al momento de su iniciación.

Respecto a la aplicación del artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, norma vigente a la fecha y que modificó el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, efectivamente tal y como usted lo manifiesta, no cambió el sentido ni la interpretación de este artículo con referencia al tema objeto de análisis, de esta manera, la Ley 1564 de 2012 versa:

“Artículo 624.

Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

“Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. (...)” (Llamado fuera de texto).

Para el caso concreto, y en concordancia con lo anterior, es importante recordar que la caducidad de la acción dentro de los procesos sancionatorios no solo en materia ambiental sino en materia administrativa en general, empieza a contarse desde el momento en el cual ocurrieron los hechos, tratándose de acciones u omisiones instantáneas, y desde la fecha en la cual tuvo lugar el último hecho u omisión tratándose de aquellos de trazo sucesivo, lo anterior implica que una vez cumplido el término de caducidad previsto por la norma vigente al momento en el cual sucedieron los hechos u omisiones, se configura la pérdida de competencia para la administración para seguir adelante con el respectivo proceso sancionatorio dando lugar al archivo del mismo.



Lo anterior tiene sustento en la misma jurisprudencia citada por usted, de la cual debe hacerse una lectura integral, como quiera que tal y como sucede no solo con la jurisprudencia sino con las normas, la lectura parcial puede cambiar el verdadero sentido pretendido por el juez o el legislador.

Una vez realizada la anterior aclaración, es importante señalar que de una lectura integral de las sentencias citadas por usted en la solicitud de concepto, esto es, de las sentencias C-691 de 2001 y C-200 de 2002, se desprende el siguiente extracto:

“(…)

De acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua. Esta norma general, en principio, no resulta contraria a la Constitución pues no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, que es lo que expresamente prohíbe el artículo 58 superior.”
(Llamado fuera de texto).

Según la Corte, la ratio decidendi de las sentencias objeto de análisis, no es otra que la aplicación inmediata de la ley procesal una vez ésta entra en vigencia; no obstante, establece como excepción a la norma general, aquellos eventos en los cuales en vigencia de la ley anterior se hayan presentado recursos, se haya decretado la práctica de pruebas, se haya convocado audiencias, se haya iniciado diligencias y **hayan empezado a correr términos**, casos en los cuales se registrarán por la ley anterior.

Así las cosas, de una lectura integral tanto de la norma como de la jurisprudencia, se concluye que en aquellos eventos en los cuales los términos hubiesen empezado a correr, el proceso se seguirá rigiendo procesalmente por la ley antigua y no por la nueva; lo anterior en procura de propender por principios tales como el de seguridad jurídica y el de legalidad.

Adicionalmente, no podemos olvidar principios que rigen la función pública como lo son el principio de celeridad, el cual obliga a la administración pública a cumplir con sus funciones de una forma expedita, rápida y conforme a derecho, y así evitar retardos que muchas veces resultan indebidos e injustificados; y el principio de responsabilidad, bajo el cual la administración pública debe actuar de manera diligente respecto a las competencias y funciones que le hayan asignado.

En conclusión, de aplicarse la caducidad de 20 años prevista por el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 a un hecho u omisión instantáneo, ocurrido antes del 21 de julio de 2009 o a uno de tracto sucesivo cuyo último acto cesó antes de dicha fecha, daría lugar a la vulneración del debido proceso⁵, como

⁵ “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.





Parques Nacionales Naturales de Colombia

quiera que en tales casos, se reitera, la administración por caducidad de la acción, perdería competencia para seguir adelante con el correspondiente proceso, quedando como única opción el archivo del mismo.

De esta manera, esperamos haber resuelto sus inquietudes.

Atentamente,


BEATRIZ JOSEFINA NINO ENDARA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto JECHROD

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. (Llamado fuera de texto).

