



Concepto Sala de Consulta C.E. 313 de 1989 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS 0313 1989

PROCESO DISCIPLINARIO / ACCION DISCIPLINARIA PRESCRIPCION - término / CADUCIDAD - Diferencias

La diferencia esencial entre la caducidad y la prescripción consiste en que la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; aquélla se refiere al término prescrito por la ley, para acudir a la jurisdicción y ésta al necesario para adquirir o extinguir un pretendido derecho. El término de caducidad es de orden público, la prescripción es particular y relativa al fondo de la controversia.

En los procesos disciplinarios sólo es posible la caducidad de la acción, comúnmente conocida como prescripción, que se cumple por la terminación del plazo prescrito por la ley para adelantar y definir la investigación disciplinaria.

Consejo de Estado.- Sala de Consulta y Servicio Civil.-

Bogotá, D. E., once de octubre de mil novecientos ochenta y nueve.

Consejero ponente: Doctor Humberto Mora Osejo.

Referencia:Radicación número 313.

Consulta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, prescripción de la acción disciplinaria en los procesos adelantados por la Procuraduría General de la Nación.

Se resuelve la consulta que el señor Jefe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República hace a la Sala en los siguientes términos textuales:

"Para este departamento es de especial interés el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado sobre la consulta que se formula a continuación, relativa a la prescripción de la acción disciplinaria en los procesos adelantados por la Procuraduría General de la Nación:

"1. La Ley 25 de 1974 'por la cual se expiden normas sobre organización y funcionamiento del Ministerio Público y Régimen Disciplinario', prevé en el artículo 12 que 'la acción disciplinaria prescribe en cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá imponerse la sanción'.

"2. La Ley 13 de 1984 consagra en su artículo 6º: 'La acción disciplinaria prescribe a los cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá imponerse la sanción'.

"3. El artículo 38 del Código Contencioso Administrativo dispone:

"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'.

"4. Diversos estatutos sobre administración de personal, especiales para determinadas entidades del Estado, señalan cuál es el término de prescripción para las acciones disciplinarias que se inician contra los empleados a quienes cobijan tales normatividades; por ejemplo, el artículo 62 del Decreto 1651 de 1977 puntualiza que para el personal que presta sus servicios en el Instituto de Seguros Sociales, la anotada acción prescribe en tres (3) años contados desde el último acto constitutivo de la falta.

"5. En fallo de septiembre 7 de 1988, el Tribunal Contencioso Administrativo del Norte de Santander, dentro del expediente número 5096, declaró la nulidad de la Resolución número 081 de septiembre 15 de 1985 de la Procuraduría Primera Delegada para la Vigilancia Administrativa, en aplicación del mandato del citado artículo 38 del C. C. A., por considerar que se presentaba 'caducidad de acción disciplinaria racione temporis'. Para mayor ilustración me permito anexar fotocopia autenticada de la anotada decisión.

"En relación con la aplicación e interpretación de los preceptos transcritos, se plantean los siguientes interrogantes:

"a)Cuál es la diferencia entre caducidad y prescripción de la acción disciplinaria?;

"b) Cuáles son los alcances de cada una de las normas reproducidas; en qué casos y quién las aplica?;

"c) Es de la esencia de la figura de la prescripción que el término para su configuración pueda interrumpirse? En ese orden, podría entenderse implícito dentro de las normas, más concretamente en el artículo 12 de la Ley 25 de 1974, el evento de la interrupción y si es así qué lo motivaría?".

La Sala considera:

1°. La doctrina y la jurisprudencia distinguen claramente la caducidad y la prescripción. La diferencia esencial consiste en que la primera atañe a la acción y la segunda a la pretensión; aquélla se refiere al término, prescrito por la ley, para acudir a la jurisdicción y ésta al necesario para adquirir o extinguir un pretendido derecho.

El término de caducidad es de orden público. Dispuesto por la ley, se cumple inexorablemente y no puede ser suspendido, renunciado o prorrogado por voluntad particular.

La prescripción, por el contrario, puede o no ser alegada; es posible renunciarla, suspenderla o interrumpirla y, en cuanto al fondo, su finalidad consiste en adquirir o extinguir un derecho. La prescripción, a diferencia de la caducidad, no es procesal ni de orden público, sino particular y relativa al fondo de la controversia.

2°. Los procesos disciplinarios tienen por objeto adelantar una investigación para definir si un empleado incurrió o no en falta y, en caso positivo, determinar e imponerle la condigna sanción.

La acción disciplinaria es pública y consiste en la facultad que tienen los funcionarios competentes para iniciar, adelantar y definir, de oficio o por petición de cualquiera persona, al correspondiente proceso.

3°. El término de prescripción de la acción disciplinaria es el lapso, prescrito por la ley, dentro del cual es posible adelantar y definir el proceso. Por consiguiente, es semejante al de caducidad y se cumple, como ésta, inexorablemente: Su vencimiento implica absoluta pérdida de la facultad de adelantar y definir, mediante providencia de mérito, el proceso.

4°. Pero, si la acción disciplinaria hace posible, en la forma indicada, iniciar, adelantar y definir el proceso, éste tiene por finalidad exclusiva esclarecer la verdad y adoptar la correspondiente decisión. En consecuencia, en los procesos disciplinarios no es posible aducir o hacer valer pretensiones de índole o naturaleza particular a las cuales oponer la excepción de prescripción: En los procesos disciplinarios sólo es posible la caducidad de la acción - así la denomina el artículo 63 del Decreto-ley 052 de 1987-, comúnmente conocida como prescripción, que se cumple por la terminación del plazo prescrito por la ley para adelantar y definir la investigación disciplinaria sin que ello hubiera sucedido. En otros términos, los procesos disciplinarios tienen una exclusiva finalidad de interés social y mediante ellos no se controvierten pretensiones sobre derechos particulares que pudieren prescribir: En ellos sólo es posible la caducidad de la acción.

5°. El Decreto-ley 250 de 1970 prescribía el régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y el artículo 39 del Decreto 521 de 1971 lo hizo aplicable a los del Ministerio Público. El artículo 104 del Decreto-ley 250 de 1970, reiterado por el artículo 212 del Decreto reglamentario 1660 de 1970, dispuso que "la acción disciplinaria prescribirá en cinco años contados desde el día en que se cometió el último acto constitutivo de la falta" y que "la iniciación del proceso interrumpe la prescripción".

Este proceso disciplinario especial fue sustituido por el establecido mediante el Decreto-ley 052 de 1987 y éste, en relación con los empleados y funcionarios de la Rama Jurisdiccional, por el prescrito por el Decreto-ley 1888 de 1989, modificado por el Decreto-ley 1975 de este año. Pero, mientras el artículo 63, inciso 2°. del Decreto-ley 052 de 1987 se limita a reiterar que la acción disciplinaria "caduca en cinco (5) años", el artículo 36, inciso 2°. del Decreto-ley 1888 de 1989, tras repetir el mencionado término de caducidad de la acción, agrega que debe contarse "desde el día en que se cometió el último acto constitutivo de la falta y se interrumpirá con la modificación del pliego de cargos" y que "la sanción prescribirá en igual término, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la providencia que la imponga". Estos procesos disciplinarios especiales están vigentes, a saber: El Decreto-ley 052 de 1987 para los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación (art. 39 del Decreto-ley 521 de 1971) y los Decretos-leyes 1888 y 1975 de 1989 para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional.

6°. Las secciones 3ª. y 4ª. de la Ley 25 de 1974, reglamentada por el Decreto 3404 de 1983, regularon, de manera general, el procedimiento disciplinario para los empleados administrativos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y municipales, con excepción de los procesos disciplinarios especiales. En este orden de ideas, el artículo 12 de la Ley 25 de 1974 dispuso que "la acción disciplinaria prescribe en cinco años contados a partir del último acto constitutivo de la falta".

7°. La Ley 13 de 1984, reglamentada por el Decreto 482 de 1985, prescribió el régimen disciplinario para los empleados administrativos nacionales, con excepción de los que están sometidos a estatutos especiales. Por consiguiente, este procedimiento disciplinario modificó las secciones 3ª. y 4ª. de la Ley 25 de 1974 en cuanto sustrajo de su régimen a los empleados administrativos nacionales. La Ley 25 de 1974, como el Decreto reglamentario 3404 de 1983, continuaron vigentes para los demás empleados, exceptuados los que tienen un estatuto disciplinario especial.

8°. El artículo 10 de la Ley 49 de 1987 dispuso que "mientras se expide el régimen disciplinario para el alcalde y demás empleados municipales, además de lo dispuesto en leyes vigentes, les será aplicable el estatuto establecido en la Ley 13 de 1984 y su Decreto reglamentario 482 de 1985 sobre administración de personal y régimen disciplinario para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden nacional". Por consiguiente, esta disposición también modificó la Ley 25 de 1974 porque dispuso que el procedimiento disciplinario para los empleados

municipales ya no es el regulado por ella sino el contemplado por la Ley 13 de 1984, reglamentada por el Decreto 482 de 1985.

De este modo, el procedimiento disciplinario de la Ley 25 de 1974, reglamentada por el Decreto 3604 de 1983, actualmente sólo rige para los empleados administrativos departamentales, intendenciales y comisariales.

9°. El artículo 6°. de la Ley 13 de 1984 dispone que "la acción disciplinaria prescribe en cinco (5) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta, término dentro del cual deberá igualmente imponerse la sanción". De este modo, la acción disciplinaria para los empleados administrativos nacionales - excluidos los que tienen estatutos disciplinarios especiales - y municipales, a los cuales se aplican la Ley 13 de 1984 y el Decreto 482 de 1985, prescribe en cinco años.

10°. Los estatutos disciplinarios especiales, como el de la seguridad social, el de las Fuerzas Militares o el de la Policía Nacional prevalecen sobre los de carácter general. Por consiguiente, la prescripción de la acción disciplinaria se rige por disposiciones especiales, a saber: El artículo 62 del Decreto-ley 1651 de 1977 dispone que la acción disciplinaria para los empleados de la seguridad social "prescribe a tres años, que se contarán desde el último acto constitutivo de la falta"; lo propio dispone, para el personal de las Fuerzas Militares, el artículo 205 del Decreto 085 de 1989 y agrega que el término de prescripción "se interrumpirá desde el día en que se dicte la resolución de convocatoria del Tribunal de Honor". Y el artículo 106 del Decreto-ley 100 dispone para los miembros de la Policía Nacional que la acción prescribe "en un año para faltas comunes" y "en tres (3) años para faltas constitutivas de mala conducta y contra el honor militar". La disposición agrega que el término de prescripción debe contarse "a partir de la comisión de la falta, o del último acto, si fuere continuada" y que en las investigaciones relativas a faltas contra el "honor policial" "la prescripción de la acción disciplinaria se interrumpe a partir de la fecha de la resolución de convocatoria del tribunal".

11°. El artículo 38 del Decreto-ley 01 de 1984 dispone que, "salvo disposición especial en contrario, las sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas (la Sala subraya) prescribirán a los tres (3) años de producido el acto que las ocasione". La Sala considera que, según el claro tenor literal del precepto transcrito, no se refiere a la prescripción de la acción disciplinaria sino a la de las sanciones que, con fundamento en la primera, impongan las autoridades administrativas. Por consiguiente, jurídicamente no es posible ni acertado declarar, con fundamento en el artículo 38 del Decreto-ley 1984, la prescripción de la acción disciplinaria.

Transcribese, en sendas copias auténticas, a los señores Jefe del Departamento Administrativo y Secretaría Jurídica de la presidencia de la República.

Jaime Paredes Tamayo, Presidente de la Sala;

Jaime Betancur Cuartas,

Hernán Cardoso Durán,

Humberto Mora Osejo

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria.

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:29:21