



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
-14-00000000-00000000-

SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE  
Radicacion: 2013IE035634  
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO  
Fecha: 2013-04-04 14:57  
Proceso: 2542400  
Folios: 8 Anexos: No  
Asunto: ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÁDICOS  
Destino: SUBSECRETARIA GENERAL Y DE CONTROL D...  
Origen: Andrea Grimaldo Fandiño  
Tipo: Memorando

**DIRECTIVA**

002 04 ABR 2013

**PARA** SUBSECRETARIO GENERAL Y DE CONTROL DISCIPLINARIO, ASESORES,  
DIRECTORES, SUBDIRECTORES Y JEFES DE OFICINA

**DE** MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ Y LUCILA REYES SARMIENTO  
Secretaría Distrital de Ambiente y Directora Legal Ambiental

**ASUNTO** ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

La Ley 1437 del 18 de enero de 2001, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 28 prescribió: "*salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*", -anterior artículo 25 del Decreto 01 de 1984-, precepto que como toda institución jurídica tiene una razón de ser, como se pasa a explicar enseguida.

### QUÉ SON LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

En reiterada jurisprudencia se ha dicho que se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata; sirve como simple elemento de información o criterio de orientación. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra<sup>1</sup>.

A renglón seguido, la anterior sentencia se ocupa de precisar que los conceptos jurídicos no los examina ni los controla la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a su legalidad, en la medida en que no son decisiones o declaraciones de la Administración, no son actos que definan situaciones jurídicas, generales o particulares, es decir, no afectan la esfera jurídica de los administrados, por cuenta que no se les impone mediante conceptos deberes y obligaciones y no se les otorgan derechos, en

<sup>1</sup> Sentencia Consejo de Estado 22 abril.2010. M.P. Rafael Lafont Pianeta. Radicación 0005001

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANANA

una palabra, no son actos administrativos, son elementos o criterios auxiliares de interpretación oficial de la norma a aplicar a una circunstancia, conducta o hecho.

La Corte Constitucional en Sentencia C-487 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell, sentó algunas pautas. *"Confirma, de acuerdo con la interpretación que de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, el carácter no obligatorio de las peticiones de consulta. Los conceptos no contienen, en principio, decisiones de la administración y no pueden considerarse, por consiguiente, actos administrativos. La Corte acepta la posibilidad de que en ciertos casos excepcionales los conceptos emitidos hacia el interior de la administración puedan ser vinculantes."*

A su turno, La Corte Constitucional en Sentencia C-542 de 2005, se pronunció en demanda de constitucionalidad del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, allí se expresó: *"Tal como quedó plasmado en el Código Contencioso Administrativo, el derecho de petición de consulta tiene, entonces, una connotación de simple consejo, opinión o dictamen no formal de la administración cuyo propósito no es ser fuente de obligaciones ni resolver un punto objeto de litigio."*

Conforme a la Sentencia C-820 de 2006 de la Corte Constitucional, *"interpretar es explicar, declarar, orientar algo, comprender las circunstancias, aprehender, entender los momentos de la vida social y atribuir un significado a un signo lingüístico. En fin, como lo advierten Gadamer y Husserl, la interpretación está directamente ligada con la comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete"*.

Esta sentencia estudió in extenso la interpretación de la Ley, por tanto merecen transcribirse algunos apartes para lo que aquí interesa:

*"12. En relación con las autoridades a quienes corresponde la interpretación de las leyes, el Código Civil y la doctrina las clasifican en tres categorías: la doctrinal, la judicial y la legislativo o con autoridad. La primera regulada en el artículo 26 del Código Civil como aquella hermenéutica que no es vinculante y que corresponde a los jueces, a los funcionarios públicos y de los autores de obras jurídicas. Al respecto, los profesores Champeau & Uribe la definieron como "aquella que emana de una persona que no tiene poder legislativo, ni delegación de éste para interpretar las leyes y que carece de autoridad judicial"*.

*La segunda, también denominada interpretación por vía de decisión o de especie, es considerada por la doctrina como una atribución de los jueces cuando resuelven los asuntos concretos, por lo que sólo produce efectos vinculantes para las causas en las que fueron adoptadas, tal y como lo dispone el artículo 17 del Código Civil.*



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

*La tercera, esto es, la interpretación legislativa con autoridad, regulada en el artículo 25 del Código Civil, es la realizada por el mismo órgano que legisla para aclarar o precisar el alcance de la ley, pero sólo con efectos hacia el futuro y conservando la cosa juzgada que se deriva de una decisión judicial ya adoptada."*

*Hay que considerarse que interpretar una norma jurídica es esclarecer su sentido y establecer su alcance y precisar aquel que es decisivo para la vida jurídica. La teoría de la interpretación jurídica hace parte de la Teoría General del Derecho, destinada a desentrañar el significado último del contenido de las normas jurídicas cuando es insuficiente, oscuro o ambiguo su sentido normativo, lo anterior a partir de un análisis y comprensión lógico-jurídica interna de la norma."*

En la Secretaría Distrital de Ambiente esta función está fijada en la Dirección Legal Ambiental, por mandato del artículo 24 del Decreto 109 de 2009, que dispone: "La Dirección Legal Ambiental tiene por objeto dirigir y garantizar la correcta aplicación de las normas ambientales en todos los actos que adelante la Secretaría...", por tanto le corresponde, entre otros: "(...) e. Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina."

#### OBLIGATORIEDAD DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS, SENTENCIA C-542 de 2005.

En esta sección por ser una sentencia representativa en el tópic en estudio, se destacará el pronunciamiento de la Sala Plena de la Corte Constitucional en sede de resolver la acción pública de inconstitucionalidad del artículo 25 del Decreto 01 de 1984, allí examinó con especial detenimiento la naturaleza jurídica del derecho de petición de consulta, fuente de la cual dimanaban los conceptos jurídicos que expide la Administración, en este orden, se transcriben a continuación algunos apartes pertinentes.

*"2.2.3 ... no existe hoy pleno acuerdo y ha sido también una cuestión muy debatida históricamente. Incluso en el seno de la Comisión Asesora para la redacción del Decreto 01 de 1984 se presentaron discusiones al respecto. Existen, pues, opiniones encontradas. Por una parte, quienes creen necesario admitir la obligatoriedad de los conceptos emitidos por las entidades y exigir que la entidad que absuelve la consulta responda por el contenido del concepto expresado. Por otra parte, quienes se oponen tanto a una cosa como a la otra. El Consejo de Estado, entretanto, parece haber adoptado una vía intermedia. Esta Corte hizo referencia a dos providencias del Consejo de Estado sobre el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo en la sentencia T-807 de 2000 M. P. Alfredo Beltrán Sierra.*

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANANA<sub>3</sub>



2.2.4.- Mediante Auto fechado en mayo de 1994 el Consejo de Estado se pronunció así: "Igualmente es necesario precisar que si bien la regla general señalada en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, es que las consultas que absuelven las entidades públicas no comprometen la responsabilidad de éstas ni son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual no se pueden considerar actos administrativos, tal como lo serían los conceptos jurídicos. (...) La verdad es que dichos conceptos, cuando se convierten en manifestaciones de la voluntad de la administración tendientes a producir efectos jurídicos en un caso concreto son típicos actos administrativos, susceptibles de ser demandados ante lo contencioso administrativo, a través de los recursos establecidos para tal efecto".

2.2.5.- En la Sentencia de octubre 25 de 1995 emitida por la Sección Primera, el Consejo de Estado ratifica la jurisprudencia anterior al respecto de la naturaleza de los conceptos y se pronuncia de la siguiente manera: "De otra parte cabe puntualizar que la enumeración de actos demandables que hace el inciso 3 del artículo 14 del Decreto Ley 2304 de 1989 (subrogatorio del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) no es taxativa y los conceptos son enjuiciables en la medida en que contengan una decisión capaz de producir efectos jurídicos y emanen de una entidad pública o persona privada que cumpla funciones administrativas."

De acuerdo con la perspectiva defendida por el Consejo de Estado, cabría realizar una primera distinción. Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas contenido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo significan, en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados.

2.2.6.- ¿Cuál es la razón –se pregunta esta Corte- por la cual no todos los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta al derecho de petición de consultas son obligatorios? La Corte ofreció ya una respuesta en la sentencia que resuelve la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo que faculta a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio Público de Hacienda y Crédito Público. (Sentencia de la Corte Constitucional C-877 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell). En aquella oportunidad, el demandante consideró que la labor interpretativa de la ley que se le había conferido a la Dirección mencionada significaba una vulneración del principio de legalidad establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional de acuerdo con el cual "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley."

La Corte tuvo que responder a una serie de argumentos a los que les subyace, en primera línea, la idea según la cual al otorgarle carácter obligatorio a los conceptos emitidos por una entidad administrativa se la estaría dotando de facultades legislativas y se estaría provocando una ruptura con el principio de separación de poderes."





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Más adelante agrega: *"...los conceptos emitidos por la Subdirección Jurídica de la Administración de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituyen una excepción a lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo pero, como ya se mencionó más arriba, la Corte considera que tales conceptos desempeñan una actividad autorreguladora que, de tener efectos frente a particulares, ostentarían la categoría de actos reglamentarios de rango inferior a los que expide el presidente de la república y posibilita su impugnación en la vía contencioso administrativa."*

Vale la pena señalar que los conceptos que emite la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituyen la expresión de manifestaciones, juicios, opiniones o dictámenes sobre la interpretación de las normas jurídicas tributarias, en materia aduanera, de comercio exterior o de control de cambios, en principio no son actos administrativos, porque carecen de un poder decisorio, no obstante, en jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, pueden tener tal carácter cuando poseen un alcance normativo que se revela por la obligatoriedad de su aplicación por la Administración y por la posibilidad o exigencia de sujeción a ellos de los administrados.

#### PRONUNCIAMIENTO ANTECEDENTE DE LA DIRECCIÓN LEGAL AMBIENTAL

Es del caso observar que la Dirección Legal Ambiental mediante Concepto Jurídico No. 159 del 6 de octubre de 2011, radicado 2011IE126721, proceso forest: 2230928, - publicado en el Boletín Legal Ambiental-, ya se había ocupado de este tema, es así como allí se dijo:

*"... debe señalarse que el artículo 24 del Decreto 109 del 16 de marzo de 2009, por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente, prescribe que la Dirección Legal Ambiental tiene por objeto dirigir y garantizar la correcta aplicación de las normas ambientales en todos los actos que adelante la Secretaría, así como la elaboración y proposición de las regulaciones ambientales, más no le incumbe decidir sobre los procesos sancionatorios ambientales.*

*Las atribuciones de este artículo sitúan a la Dirección Legal en la escala reglada de predicados para marcar la directriz y unidad de criterio sobre cómo aplicar el derecho o a través del proceso de interpretación llenar los vacíos de las normas, fijar su alcance o sentido, dar claridad a los postulados normativos, y procurar la creación de la norma si determina que hay competencia, necesidad y lugar a su expedición.*

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANAS

Bajo esta lógica entre sus atribuciones están:

"a. Asesorar a la Secretaría y revisar, en coordinación con las direcciones, los aspectos jurídicos, los proyectos de acuerdo, decreto, regulación o cualquier otro acto administrativo de carácter ambiental que sea sometido a su consideración.

b. Asesorar a las demás dependencias en los asuntos legales de carácter ambiental que se requieran.

...

d. Elaborar, implementar y evaluar pautas y directrices para el desarrollo normativo de la Secretaría.

e. Adelantar análisis jurídicos, unificar, recopilar y estandarizar conceptos e información jurídica relevante sobre las diferentes normas relacionadas con los asuntos de competencia de la Secretaría, llevando a cabo la revisión de la normatividad vigente y la doctrina..."

Ahora bien, estas prerrogativas no constituyen una vulneración al ejercicio de ninguna de las funciones administrativas que cumplen las diferentes dependencias de la Secretaría, dado que las competencias del artículo 24 del Decreto 109, con efectos internos y externos respecto del funcionamiento jurídico de la entidad obligan al conveniente y oportuno concurso de cada dependencia en la definición legislativa de cada asunto merced a la especialidad de los temas de que conoce cada una de ellas.

La fuerza normativa que acompaña a la Dirección Legal Ambiental le impone obrar en el orden jurídico en que debe pronunciarse, en este carácter normativo, sus conceptos jurídicos están enmarcados en los términos precisos de normas que aplican a las materias reguladas y en especial al clásico precepto del inciso 3 del artículo 25: "...Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atiende, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.", expresión que no resulta exótica a la relación jurídica entre peticionario y administración debido a que conforme la sentencia C-542 de 2005, donde se analizó la constitucionalidad de este segmento legal, señaló:

"...De acuerdo con la perspectiva definida por el Consejo de Estado, cabría realizar una primera distinción. Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas contenidas en el artículo 25 del C.C.A significan, en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados.

...



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

*La Corte tuvo que responder a una serie de argumentos a los que les subyace, en primera línea, la idea según la cual al otorgarle carácter obligatorio a los conceptos emitidos por una entidad administrativa se la estaría dotando de facultades legislativas y se estaría provocando una ruptura con el principio de separación de poderes...*

...

*Esto como se vio, no puede convertirse en regla general. Primero, significaría conferir a todas las autoridades públicas la posibilidad de legislar y atendería contra el principio de legalidad establecido en el artículo 121 de la Constitución. Los conceptos emitidos por las entidades en respuesta a un derecho de petición de consulta no constituyen interpretaciones autorizadas de la ley o de un acto administrativo. No pueden reemplazar un acto administrativo. Dada la naturaleza misma de los conceptos, ellos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, punto de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no..."*

(...)

*En conclusión, a esta Dirección legal le atañe dar luz en Derecho sobre un problema jurídico de interpretación, aplicación o alcance de una norma general del ordenamiento jurídico ambiental a efectos de obtener una unidad de criterio jurídico en la Secretaría Distrital de Ambiente".*

## CONCLUSIÓN

Conforme a lo expuesto, los conceptos jurídicos se equiparan a opiniones, a consejos, a pautas de acción, a puntos de vista, a recomendaciones que emite la administración pero que dejan al administrado en libertad para seguirlos o no.

En este orden los conceptos jurídicos emitidos por la Dirección Legal Ambiental, se expiden con la competencia contenida en el artículo 24 del Decreto 109 de 2009, modificado por el Decreto 175 de 2009, y su alcance está sujeto a lo dispuesto en el artículo 28 en la Ley 1437 de 2011, es decir, constituyen orientaciones auxiliares y puntos de vista jurídicos, por lo que no tienen el carácter de obligatorios ni vinculantes. Conviene precisar, que no contienen decisiones o instrucciones que crean, modifiquen o extingan situaciones particulares y concretas, ni están incluidos en aquellos pronunciamientos que la Corte Constitucional o el Consejo de Estado les haya atribuido carácter de excepción para ser tenidos como obligatorios.

Como quiera que las funciones de la Secretaría Distrital de Ambiente están distribuidas en cada una de sus dependencias y empleos públicos en armonía con el Manual de Funciones, los conceptos jurídicos no se circunscriben a casos concretos sino a situaciones generales que impongan la necesidad de estudiar e interpretar las normas jurídicas con la finalidad de dar luz en Derecho.

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Debe advertirse que no es obligatorio su acatamiento, puesto que no tienen efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, en consideración a que no se crean como un acto administrativo que decida una situación particular y concreta, responsabilidad que sí recae en quien tiene la competencia de resolver el asunto bajo sus potestades legales y constitucionales.

Precisan algunos autores que si bien los conceptos jurídicos emitidos por la administración no vinculan al administrado, si son válidos en la medida en que los funcionarios pueden o deben actuar conforme a su propia doctrina, tanto que hasta pueden motivar plenamente sus actos administrativos con sus propias interpretaciones.

Es preciso aclarar que las normas jurídicas son reglas dirigidas a la ordenación del comportamiento humano, prescritas por una autoridad cuyo incumplimiento puede llevar aparejado una sanción. Por lo general, una norma jurídica impone deberes y confiere derechos, condiciones de las cuales carecen los conceptos jurídicos, teniendo en cuenta su alcance, en los términos señalados por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, corresponde a cada uno de los niveles directivos de la Secretaría Distrital de Ambiente tomar los pronunciamientos dictados por la Dirección Legal Ambiental como parámetros o referentes auxiliares para la adopción de sus decisiones sobre situaciones específicas a su cargo, sin perjuicio de las competencias y atribuciones que les impone la Ley y la Constitución Política a cada uno de los asuntos bajo su dirección, entendiéndose en todo caso, que es la posición o criterio jurídico unificador de la instancia jurídica de la entidad en relación con un determinado asunto puesto a su consideración en grado de consulta jurídica, habida cuenta que por mandato del artículo 24 del Decreto 109 de 2009 tiene la potestad de dirigir y garantizar la correcta aplicación de las normas ambientales en todos los actos que adelante esta Secretaría.

La presente Directiva debe ser comunicada a cada jefatura de la Secretaría Distrital de Ambiente para efectos de su oportuno cumplimiento.

  
MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ  
Secretaría Distrital de Ambiente

  
LUCILA REYES SARMIENTO  
Directora Legal Ambiental

126PA05-PR09-M-A2-V1.0

Proyecto: María Concepción Osuna Profesional Dirección Legal Ambiental

Secretaría Distrital de Ambiente  
Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899 / Fax: 3778930  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá, D.C. Colombia



**BOGOTÁ**  
HUMANANA<sub>8</sub>