



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

005

DIRECTIVA

26 DIC 2014

SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Radicacion: 2014IE217818
AL RESPONDER CITE ESTE NUMERO
Fecha: 2014-12-26 17:56
Proceso: 2987947
Folios: 4 Anexos: No
Asunto: comunicacion circular 005 del 26/12/2
Destino: SUBSECRETARIA GENERAL Y DE CONTRA
Origen: Juan Diego Rosas García
Tipo: Memorando

PARA SUBSECRETARIO GENERAL Y DE CONTROL DISCIPLINARIO, ASESORES, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES DE OFICINA Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE.

DE MARÍA SUSANA MUHAMAD Y LUCILA REYES SARMIENTO
Secretaria Distrital de Ambiente Directora Legal Ambiental

ASUNTO SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS AMBIENTALES.

Dada la importancia que reviste el tema del asunto para esta Secretaría se procede a su análisis en el marco de la naturaleza y competencias de las Leyes 1437 de 2011 y 19 de 2012, para comprender su aplicación en el campo del Derecho Administrativo Ambiental.

SILENCIO ADMINISTRATIVO LEY 1437 DE 2011

La Ley 1437 del 18 de enero de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los artículos 84 y 85 –Silencio Positivo- prescribe:

“Artículo 84 Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en los términos de este Código.

Artículo 85. Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizarán la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

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



ISO 9001: 2008
ISO 14001: 2004
NTC GP 1000: 2008
BUREAU VERITAS
Certification



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico."

La Administración dentro del marco del Estado Social de Derecho está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, pero sucede, que la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos de los ciudadanos, los supedita a quedar indefinidamente a la espera de una respuesta para resolver sus intereses, en tal virtud, vulnera uno de los fines esenciales del Estado como es garantizar la efectividad de los derechos, habida cuenta, el legislador instituye la figura del Silencio Administrativo como herramienta que soluciona el mutismo de aquella y concreta el derecho en cabeza del peticionario. De tal modo, y en lo que hace al silencio administrativo positivo, entraña no solo una ficción para fines procesales sino que cumple en beneficio del administrado la resolución positiva de su petición. En este sentido, la voluntad de la administración queda sustituida de forma directa por ministerio de la misma Ley.

DECRETO LEY 19 DEL ENERO 10 DE 2012

El Decreto Ley 19 del 10 de enero de 2012, por el cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, se ocupa del Silencio Administrativo Positivo en materia ambiental en los siguientes términos.

"Artículo 35. Solicitud de Renovación de Permisos, Licencias o Autorizaciones.

Quando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para este fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.

Si no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.

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



ISO 9001: 2008
ISO 14001: 2004
NTC GP 1000: 2009
BUREAU VERITAS
Certification



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Si no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso, licencia o autorización, ésta deberá presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso, licencia o autorización, con los efectos señalados en el inciso anterior."

Conforme al artículo 150 Constitucional corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

"(...)

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos."

Por vía jurisprudencial se ha establecido como característica principal de un código la de ser "un conjunto de normas que regulan de manera completa, sistemática y coordinada las instituciones constitutivas de una rama del derecho". De tal suerte, que por disposición directa del legislador los códigos son competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República, así está prohibido constitucionalmente por el numeral 10 del artículo 150, en consonancia con el numeral 2 del mismo artículo, a las demás autoridades del poder público expedirlos, adicionarlos o modificarlos. De allí, que si un precepto normativo cambia su esencia o la modifica, es decir, si tiene tal envergadura que compromete su estructura normativa, necesariamente la reforma tiene que realizarse mediante la ley y no por el mecanismo de las facultades extraordinarias.

En lo que toca con las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso al Presidente de la República debe observarse con rigor y nitidez los requisitos exigidos por el legislador, los cuales se pueden reseñar así: (i) no pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos,

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



ISO 9001: 2000
ISO 14001: 2004
NTC GP 1800: 2009
BUREAU VERITAS
Certification

RF 0218209 / RF 0225208 - RF 09102



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

y en general para regular asuntos que tenga reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación

de la Ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidades lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos distados por el Gobierno en uso de sus facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.

En el caso concreto de la Ley 19 de 2012 por disposición del Congreso de Colombia, en el párrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, "por la cual se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública", se ordenó:

"Párrafo 1°. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que en el término de seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

Parágrafo 2°. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales."

Como ya se explicó, las facultades extraordinarias conferidas al Señor Presidente para expedir el Decreto Ley 19 de 2012 están gobernadas por las reglas de que trata el numeral 10 del artículo 150, en otras palabras, por el mecanismo de la delegación de la función legislativa, por lo que, resulta cierto afirmar que es un decreto con fuerza de ley expedido excepcionalmente, esto es, expedido en circunstancias extraordinarias y pro tempore, restringido a la materia precisa que le señala la ley habilitante, tienen la fuerza normativa para derogar, modificar o adicionar leyes ordinarias y de ahí las demás normas de inferior jerarquía, pero no conllevan un poder amplio al grado de modificar códigos como lo señalamos líneas atrás.

En la materia analizada resulta inequívoco que el imperativo jurídico del artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, no tiene la fuerza vinculante de modificar los artículos 84 y 85 del Silencio Positivo de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que crea la ficción de un acto administrativo susceptible de ser recurrido, demandado ante la jurisdicción o revocado directamente

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



ISO 9001: 2008
ISO 14001: 2004
NYC GP 1000: 2008
BUREAU VERITAS
Certification



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

en sede administrativa, por ende, debe ser protocolizado. Así las cosas, quien aduzca que se ha producido dicho silencio en su favor debe observar tales ritualidades para hacer válida su pretensión y de paso para que la Administración en ejercicio de sus atribuciones se pronuncie sobre el particular.

El artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, origina el silencio administrativo positivo en materia ambiental anotando que ignoró las sentencias de la Corte Constitucional C-328/1995 y 431/2000 proferidas sobre este aspecto singular, jurisprudencia que no ha sufrido cambios o modificaciones, de tal forma, existe un precedente vertical sentado por órganos jurisdiccionales de superior rango que genera fuente formal de derecho, pues, crean reglas jurídicas acerca de cómo debe interpretarse el ordenamiento, naturaleza que las dota de fuerza vinculante, ante esta fuerza, la autoridad administrativa deberá preferir aquella que tenga respaldo en las decisiones de los órganos de justicia investidos de la facultad constitucional de unificación de jurisprudencia. (art. 102 C.P.A y C.A.)

Con el propósito de consolidar la posición en tan delicado aspecto, esta Dirección comparte y se atiene a las decisiones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre el silencio administrativo positivo contenidas en el Concepto Jurídico 14304 del 17 de mayo de 2013, que se funda en las posturas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, Sentencias C-328 de 1995 y 431 de 2000, apartes que por ser de interés se transcriben como sigue:

"(...) Sobre el silencio administrativo en materia ambiental, la Corte Constitucional, se ha pronunciado en varias oportunidades, señalando que el silencio administrativo se entiende negativo, a continuación citamos los siguientes apartes de las siguientes sentencias:

Sentencia C-328 de 1995: "(...) en conclusión, el mecanismo del silencio administrativo positivo diseñado por el legislador para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita en este caso particular el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales (CP, art. 78, 79 y 80). Pero además, resulta paradójico para la Corte, que la ineficacia del Estado, consistente en la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental, termine sancionada con mayor ineficacia, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, por lo que la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexecutable, al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Carta Política (...)"

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



ISO 9001: 2000
ISO 14001: 2004
NTC GP 1000: 2000
BUREAU VERITAS
Certification

IMP. CANTONERA Nº 10226028 / NE. 01022



BOGOTÁ
HUMANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

Asimismo en la Sentencia C-431 de 2000, considera la Corte Constitucional:

"(...) los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental –como es el de omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa, quedando en entredicho la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida legislativa. [...] En efecto, si bien es cierto que la utilización del silencio administrativo positivo permite contrarrestar el potencial riesgo de retraso que puedan llegar a sufrir los POT en el proceso de su aprobación, es evidente que el mismo se satisface a costa del daño irreversible y permanente que puede sufrir el medio ambiente y, por contera, los derechos a la vida y a la salud de los coasociados como consecuencia de no asumirse una política institucional seria y uniforme que asegure un manejo sostenible del ecosistema. Para la Corte, el hecho de que se le reconozca plena garantía a la protección ambiental, permitiendo que se surta el debido control ecológico sobre los POT, no elimina ni hace inoperante el cometido estatal de la eficacia y celeridad en la función administrativa, pues el ordenamiento jurídico tiene previstas diversas alternativas de control legal – derecho de petición, sanciones disciplinarias y acciones contenciosas que, precisamente, han sido diseñadas para asegurar el cumplimiento de los fines estatales asignados a los deferentes organismos públicos. A este respecto, no sobra recordar que, por expreso mandato Superior, los servidores públicos son responsables ante las autoridades no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por "omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Por lo anterior, se concluye que en aquellos casos cuando la autoridad ambiental competente no se pronuncia en los términos legales dentro del procedimiento de licencia ambiental, daría lugar a la aplicación del silencio administrativo negativo de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el asunto."

De modo que, el silencio administrativo positivo establece una presunción o ficción legal por virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver la administración y producidas además determinadas circunstancias, se entenderá concedida la petición, debe observarse que la voluntad de la administración queda sustituida directamente por ministerio de la Ley. En consecuencia, se produce un verdadero acto administrativo particular y concreto que crea y reconoce derechos. En la generalidad de las peticiones de las actuaciones ambientales suele suceder que los fundamentos de hecho o de derecho no estén conformes con el ordenamiento jurídico o atenten contra el interés público o social, sin olvidar que en decisiones ambientales es requisito sine qua non que medie la evaluación y valoración técnica o científica de los impactos ambientales de

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



ISO 9001: 2000
ISO 14001: 2004
NTC GP 1000: 2009
BUREAU VERITAS
Certification



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

todas las actividades, proyectos y obras sujetas a autorización, permiso, concesión y licencia.

El otorgamiento de la "renovación" o "prórroga" mediante acto administrativo ficto, de ninguna manera puede constituirse en una forma de evaluar los impactos ambientales ni sustituir el deber del Estado de proteger los recursos naturales, más aún, no le es dable al ejecutivo por vía de facultades excepcionales sustraer la obligación de protección ambiental mediante decretos con fuerza de ley, en tal dimensión y a causa de un mandamiento automático de aplicación del silencio positivo dicho acto presunto nacerá ilegal.

Por consiguiente, es menester dejar claro que la configuración del silencio administrativo positivo no puede ir en contra del ordenamiento jurídico y que, en este sentido, no es posible reconocer actos presuntos que contradigan la ley o la Constitución, pues resultarían "patentes de corso" que pervivirían pro tempore "hasta tanto se produzca la decisión de fondo", dejando a la administración en el terreno posible de expedir un acto contrario al acto presunto, con la consecuencia, de suscitarse conflicto ante tales actuaciones posteriores.

Ahora bien, el postulado del referido artículo 35 habilita el silencio administrativo en materia ambiental "cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de permisos, licencias y autorizaciones". Expresión sobre la cual hay que llamar la atención amén al límite del ejercicio de la competencia de las facultades extraordinarias del parágrafo 2º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011: "Parágrafo 2º. Las facultades extraordinarias atribuidas en el presente artículo no serán aplicables respecto de trámites relacionados con licencias ambientales.", aspecto que resulta incompatible con el canon del artículo 35 de la Ley 19 de 2012, puesto que aquél ampara y extiende su aplicación a la "renovación de un permiso, licencia o autorización".

Efectuado el análisis sistemático propuesto, queda en evidencia que el enunciado normativo, artículo 35 de la Ley 19 de 2012, soporta la incidencia y prevalencia de los criterios (i) jerárquico, ya que hay normas de superior jerarquía a las que debe sujetarse: Ley 1437 de 2011 y precedente judicial, como ya se indicó y, (ii) criterios de especialidad dado que en el consenso de los mandatos del ámbito legal y constitucional ambiental la estructura de la relación jurídica del Silencio Administrativo Positivo, allí plasmada entre ideales y realidades, resulta gravemente afectada para su aplicación, pues no está conforme al ordenamiento jurídico y puede atentar contra el interés público o social, por cuenta que no cabe duda que el ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho constitucional fundamental que obliga al Estado y a los particulares a su protección y está consagrado entre los deberes de la persona y del ciudadano proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Lo que significa que, conforme la sentencia C-328 de 1995: "(...) la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexecutable, al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8, 79 y 80 de la Carta Política (...)"

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



ISO 9001: 2000
ISO 14001: 2004
NTC GP 1000: 2009
BUREAU VERITAS
Certification



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

La presente Directiva debe ser comunicada a cada uno de los Despachos de la Secretaría Distrital de Ambiente así como a los servidores públicos para su oportuno cumplimiento.


MARÍA SUSANA MUHAMAD
Secretaría Distrital de Ambiente


LUCILA REYES SARMIENTO
Directora Legal Ambiental

Proyectó. Ma Concepción Osuna.

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



ISO 9001:2000
ISO 14001:2004
NTC GP 1000:2000
BUREAU VERITAS
Certification

BP 01202011-10-00202011-10-0020



BOGOTÁ
HUMANANA