

**DIRECTIVA No.**

19 / 04 / 2016

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

**DE** FRANCISO JOSE CRUZ PRADA      VIVIANA CAROLINA ORTIZ GUZMÁN  
Secretario Distrital de Ambiente      Directora Legal Ambiental

**ASUNTO** Derogatoria de las Directivas Nos.005 de 26 de diciembre de 2014 y 001 de 2015 de la Secretaría Distrital de Ambiente.

**FECHA**

**ANTECEDENTES.**

Consultada y verificada la base de datos del Boletín Legal Ambiental se pudo constatar que el 26 de diciembre de 2014, se emitió la Directiva No.005, por la Secretaria Distrital de Ambiente Dra. Susana Muhamad González, y por la doctora Lucila Reyes Sarmiento, Directora Legal Ambiente, para el año 2014, en la que se estableció la posición de la Entidad respecto de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia ambiental, concretamente la figura contenida en el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, se determinó lo siguiente:

*"... **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,*

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

*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.)*

*Concluye la administración; "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.... 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 de sustituir el deber del Estado de proteger los recursos naturales. ... No es posible reconocer estos presuntos que resultarían en patentes de curso que pervivirían protémpace hasta tanto se produzca la decisión de fondo, dejando a la administración en el terreno posible de expedir un acto contrario al ato presunto, con la consecuencia de suscitarse conflicto en tales actuaciones posteriores." (Subrayado fuera de texto)*

Finalmente, en la Directiva se concluye que la aplicación del artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, y del silencio administrativo positivo, es inexecutable al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8,79 y 80 de la Carta Política.

De otra parte, mediante la Directiva No.01 de 14 de enero de 2015, la Dra. Susana Muhamad estableció las reglas para la aplicación de la Resolución No.931 de 2008, Procedimiento de registro-publicidad exterior visual tipo valla, de la que puede resaltarse, los siguientes aspectos:

*"3.2.Respecto de la aplicación del Artículo 35 Decreto Ley 19 de 2012, en el procedimiento de prórroga de registro de elementos de publicidad exterior tipo valla- Silencio Administrativo Positivo en materia ambiental.*

*En oportunidad precedente, mediante directiva proferida por el despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente y la Dirección Legal Ambiental se estableció la*

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

*posición de la entidad respecto de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia ambiental, concretamente la figura contenida en el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, en esa oportunidad, luego del estudio realizado, se concluyó:*

*"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 (...)"*

*Teniendo en cuenta lo anterior, no es viable jurídicamente la aplicación del artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, en el marco del procedimiento previsto para el registro y proroga de elementos de publicidad exterior visual tipo valla, en la Resolución 931 de 2008"*

Con este nuevo concepto la Secretaría Distrital de Ambiente reafirma la posición contenida en la Directiva 05 de 2014, en relación con la inaplicabilidad de la figura contenida en el artículo 35 del Decreto Ley No.19 de 2012, por considerarla como constitutiva de silencio administrativo positivo en materia ambiental, condenado en diversas sentencias de las altas Cortes.

## **CONSIDERACIONES**

La Dirección Legal Ambiental actuando con sujeción al mandato del artículo 24 del Decreto 109 de 2009, ejerce su competencia de dirigir y garantizar la correcta aplicación de las normas ambientales en todos los actos que adelante la Secretaría, especialmente, en las tareas de:

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
[www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co)  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

*"a. Asesorar a la Secretaría y revisar, en coordinación con las direcciones, los aspectos jurídicos, los proyectos de acuerdo, decreto, resolución 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.*

...

*f. Coordinar el grupo de defensa técnica judicial de la Secretaría respecto a su representación judicial y extrajudicial en los diferentes procesos y ante las instancias judiciales y administrativas bajo las directrices e instructivos que en materia de defensa judicial se establezcan en el Distrito Capital, estableciendo los mecanismos necesarios para garantizar la efectiva defensa de los intereses legales de la Secretaría."*

En virtud de lo anterior, a través de Concepto No. 00038 del 18 de abril de 2016 la Dirección Legal Ambiental conceptuó sobre la ficción legal contemplada en el artículo 35 del Decreto Ley No.19 de 2012, para la prorroga o renovación de permisos, licencias o autorizaciones dentro de los plazos previstos y con la totalidad de requisitos exigidos para tal fin, es aplicable en materia ambiental mientras la Entidad se pronuncia de fondo? Excepciones-Término de la prórroga.

En el documento anotado, frente a la excepción de inconstitucionalidad realizada por la Secretaria Distrital de Ambiente mediante las Directivas 001 y 005 de 2015, se reseñó sobre el contenido de la Sentencia C-122/11 proferida por la H. Corte Constitucional, que frente a dicha excepción se pronunció en los siguientes términos:

*"PARTICIPACION DE PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLITICOS EN LA MESA DIRECTIVA DE LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES Y LEGALES DEL CONGRESO-Regulación mediante ley orgánica*

*EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fundamento/CONTROL CONSTITUCIONAL-No vinculatoriedad de las excepciones de inconstitucionalidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Calificado por la doctrina como un sistema mixto/CONTROL CONSTITUCIONAL POR VIA DE EXCEPCION-Lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa o un particular cuando tenga que aplicar una norma jurídica en un caso*

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



*concreto/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROFIERE AUTORIDAD JUDICIAL, ADMINISTRATIVA O EL PARTICULAR CUANDO TENGA QUE APLICAR UNA LEY-No elimina la posibilidad que tiene la Corte Constitucional de realizar el control de determinado precepto.*

La excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción, se fundamenta en la actualidad en el artículo 4º de la Constitución, que establece que "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...".

Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución. **De otra parte hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto.** Este tipo de control se realiza a solicitud de parte en un proceso judicial o ex officio por parte de la autoridad o el particular al momento de aplicar una norma jurídica que encuentre contraria a la Constitución. En este caso se debe subrayar que la norma legal o reglamentaria que haya sido exceptuada por inconstitucional **no desaparece del sistema jurídico y continúa siendo válida ya que los efectos del control por vía de excepción son inter partes, solo se aplican para el caso concreto** y no anulan en forma definitiva la norma que se considera contraria a la Constitución. **Por este hecho una norma que haya sido exceptuada por cualquier autoridad judicial, administrativa o por un particular cuando tenga que aplicar una norma, puede ser demandada ante la Corte Constitucional que ejercerá el control de constitucionalidad y decidirá en forma definitiva, de manera abstracta, general y con efectos erga omnes si la norma exceptuada es constitucional o no.** Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Corte que las excepciones de inconstitucionalidad que profieren las autoridades judiciales, administrativas o los particulares cuando tengan que aplicar una ley, no elimina la posibilidad que tiene la corporación de realizar el control de constitucionalidad de determinado precepto" (subrayado fuera de texto)

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Se encuentra entonces que la Secretaría de Ambiente exceptuó la aplicación de una norma vigente como es el artículo 35 de la Ley 19 de 2012, a través de las Directivas 001 y 005 de 2015, actuación que no se comparte por las siguientes razones:

1. El **control concentrado** se encuentra en cabeza de la Corte Constitucional, y si bien por control difuso cualquier operador de derecho cuando exista conflicto entre la Constitución y otra norma, debe preferir la primera, este no es el caso, en tanto que para aplicar el control difuso el efecto debe ser interpartes y no erga omnes.
2. La norma se encuentra vigente, y en consonancia con el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, tiene una presunción de legalidad al no estar anulada ni suspendida provisionalmente por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni tampoco declarada inexecutable por la Corte Constitucional.
3. La norma no configura el silencio administrativo positivo en materia ambiental, sino que es una ficción legal que no cumple con los requisitos para ser considerada como tal, como se explicará más adelante.
4. La excepción de inconstitucionalidad se aplica a casos particulares y concretos, lo que hizo la Secretaría en su momento fue anular una disposición vigente en el ordenamiento jurídico para aplicarla de manera genérica a todo tipo de situaciones similares.
5. No se ejerció el medio de control nulidad por inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el artículo 135 del CPACA, Decreto ley 1437 de 2011.

Se precisa, de la redacción del artículo 35 antes citado, que cuando se utilizan los términos renovación o prórroga, lo está haciendo el artículo como si éstos fueran sinónimos como se lee del texto: "*Sí no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso*" entendiéndose para todos los efectos que la potestad que da la norma es para las prórrogas. Según la definición de la "Enciclopedia Jurídica" El concepto de prórroga podría ser definido como **la ampliación de un plazo o tiempo para el ejercicio de un determinado derecho, esto significa que necesariamente debe existir un derecho previamente establecido.**

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

## Definición y alcance del silencio administrativo positivo

La figura del silencio administrativo ha sido definida constitucionalmente como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del este estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.

*En el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos, por ello, la propia Corte Constitucional no duda en afirmar que las presunciones incluidas en la ficción legal que permite entender negada o aceptada o una solicitud realizada a la Administración Pública "resultan un instrumento adecuado para garantizar, entre otros, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos elevados por los ciudadanos. Ficción que en los términos de nuestro ordenamiento no exime a la administración de absolver la solicitud, porque el derecho de petición sólo se satisface cuando el Estado profiriere respuestas claras, precisas y de fondo" <sup>1</sup>*

Ahora bien, la figura del silencio administrativo fue introducida en los artículos 84 y 85 de la Ley 1437 de 2011, o CPACA, en los siguientes términos:

**"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 presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-875/11 SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO A FAVOR DEL RECURRENTE POR LA NO RESOLUCION OPORTUNA DE RECURSOS CONTRA ACTOS SANCIONATORIOS-Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



*El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación 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, protocolizará 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”*

*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.*

Frente a esta previsión, la Corte Constitucional en la sentencia del 2011, citada anteriormente, entiende que la ficción que genera el silencio administrativo, no puede considerarse contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues es al Estado al que le corresponde definir la situación jurídica de los administrados, pero que dicho silencio si genera una responsabilidad civil y patrimonial del funcionario que omitió resolver en tiempo.

Bajo esos parámetros, el transcurso del tiempo, definido por el legislador o adoptado como máximo para adoptar una decisión, configura una presunción o ficción legal en virtud de la cual transcurrido cierto plazo sin responder la administración y producidas determinadas circunstancias, se entenderá denegada u otorgada la petición o el recurso formulado por los particulares u otras administraciones.

La regla general es el silencio administrativo negativo, y su excepción está contenida en el art. 84 del Código Contencioso Administrativo (Silencio Administrativo Positivo), que opera únicamente en los casos previstos en leyes especiales. Pudiendo citarse como ejemplos los casos en el art. 25 ordinal 16 de la ley 80 de 1993 (reclamaciones que se presenten en la curso de la ejecución de un contrato); en el art. 25 de la ley 57 de 1985 en armonía con su art. 12 (petición de consulta de documentos y expedición de copia de los mismos); y en el art. 99 de la ley 388 de 1997 (Licencias de urbanización y construcción)

Las diferencias entre el silencio administrativo negativo y positivo, según el H. Consejo de Estado, en fallo Rad. AC-5436 de 1998. C.P. Ricardo Hoyos Duque, son:

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**





*"(...) una vez producido el silencio positivo surge un acto administrativo presunto, en tanto que el silencio negativo no da origen a un acto y sólo está concebido como un mecanismo con efectos procesales que permite continuar con el agotamiento de la vía gubernativa. Hablar de un acto negativo presunto, tal como lo hace el artículo 40 del C.C.A, en el caso del silencio administrativo con efectos negativos es un error de técnica jurídica pues por definición un acto es una manifestación de voluntad que produce una modificación en el ordenamiento y **con el silencio negativo no se genera ningún cambio, por el contrario, se mantiene una situación preexistente.**"*

De conformidad con la sentencia citada, en el **silencio positivo se produce un verdadero acto administrativo** en el cual se reconocen derechos, una vez producido la administración no puede dictar un acto posterior contrario y sólo está facultada para revocarlo con el consentimiento expreso y escrito del titular o cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, o no esté conforme o atente contra el interés público social, se cause agravio injustificado a una persona o fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales, mientras que **en el silencio negativo, por el contrario, la administración tiene el deber de decidir sobre la petición inicial,** mientras el interesado no haya acudido ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Es así entonces que con el silencio positivo se produce un acto administrativo, que tiene la consideración de acto que pone fin al procedimiento. El silencio negativo es una ficción jurídica que permite al interesado interponer recurso administrativo, si el acto omitido, no hubiere agotado la vía administrativa o recurso contencioso administrativo.

La doctrina y la jurisprudencia <sup>2</sup> han establecido varias características del silencio administrativo positivo;

- 1. Se genera un acto administrativo ficto o presunto*
- 2. El acaecimiento de dicho acto pone fin al proceso y agota la vía gubernativa*
- 3. Las peticiones elevadas, se entienden resueltas de manera favorable al peticionario*
- 4. La administración, una vez configurado y protocolizado el silencio pierde competencia para pronunciarse de forma contraria, toda vez que el acaecimiento del silencio positivo constituye un verdadero acto administrativo en el que la voluntad de la administración es sustituida por la ley.*

---

<sup>2</sup> SANTOFIMIO Jaime Orlando, Tratado de derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Secretaría Distrital de Ambiente

5. Una vez se produzca al acto administrativo ficto positivo la administración solo debe proceder a reconocerle sus efectos, sin que le corresponda declarar su existencia,... "Ya que los efectos del silencio positivo operan por disposición de la ley y no por virtud de un nuevo acto administrativo."

Una vez analizadas las características del silencio administrativo positivo, vale la pena revisar el contenido del artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, que en la Directiva No.001 de 2015, para establecer si efectivamente tiene los efectos previstos para esta clase de silencio:

**"ARTICULO 35. SOLICITUD DE RENOVACIÓN DE PERMISOS, LICENCIAS O AUTORIZACIONES.** Cuando 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 ese 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, ésta deberá presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso, licencia o autorización, con los efectos señalados en el inciso anterior." (Subrayado fuera de texto)

En ese contexto, la norma estudiada posee las siguientes características, que **no coinciden la figura de silencio administrativo positivo:**

- 1.- Sí prevé una ficción legal, que entiende prorrogados licencias, permisos o autorizaciones, hasta que se produzca una decisión de fondo por parte de la Administración.
2. Ésta ficción, no pone fin al proceso ni tampoco agota la vía gubernativa.
3. La prórroga no se entiende resuelta definitivamente a favor del peticionario, sino que la ficción legal de forma temporal cubre al solicitante, solo hasta que se pronuncie de fondo la administración.
4. La administración no pierde competencia para pronunciarse de fondo, incluso de forma contraria a la prórroga del permiso, sin que le sea oponible la presunción.
5. No requiere protocolización.
6. No es aplicable para licencias ambientales.

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Partiendo entonces de la base que, la ficción legal contenida en el artículo 35 de del Decreto Ley 19 de 2012, **no se trata de la ficción generada por el silencio administrativo positivo, en vista de las grandes diferencias entre ambas previsiones**, y habida cuenta la excepción de aplicabilidad de la figura para el caso de las licencias ambientales, es oportuno revisar qué autorizaciones o permisos ambientales, serían susceptibles de esta "prórroga automática temporal" por silencio, en el caso de la administración ambiental:

- A.- Concesiones de Agua (Decreto No.1541 de 1978)
- B. Aprovechamientos Forestales (Decreto No.1791 de 1996, res. 438 de 2001, Decreto 2803 de 2010)
- C.-Emisiones Atmosféricas (Decreto 948 de 1995, Resolución Min ambiente 601 de 2006, Resoluciones 650 y 2154 de 2010)
- D.- Permisos de vertimientos (Decreto 3930 de 2010, Decreto Nacional 4728 del 23 de diciembre de 2010)
- E.- Permiso de publicidad exterior visual (Inciso 5 artículo 5 de la Resolución No.931 de 2008, Decreto 959 de 2000 y el Decreto Distrital 561 de 2006)

Las normas de los literales A al D fueron compiladas en el Decreto No.1076 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"

Para cada uno de los permisos citados el legislador determinó plazos para la presentación de prórrogas, para los demás permisos en los que no se tienen previstos esos términos, la solicitud de prórroga debe presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso o autorización, para que se entienda aplicada la ficción legal contenida en el artículo 35 Decreto Ley 19 de 2012.

Clara la aplicabilidad de la ficción legal estudiada en materia ambiental salvo licencias ambientales, se hace necesario que los operadores jurídicos, en especial las direcciones y subdirecciones misionales de la Secretaría Distrital de Ambiente que tienen a su cargo el pronunciamiento en esta clase de trámites, **téngan en cuenta que, los siguientes son los requisitos para su aplicación:**

1. La Secretaría Distrital de Ambiente a través de sus operadores jurídicos debe estudiar las solicitudes de prórrogas o renovaciones de los permisos o autorizaciones ambientales que no tuvieron respuesta oportuna.

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



2. Debe haberse presentado solicitud de prórroga del permiso o de la autorización dentro de los plazos previstos para tales efectos en la ley o norma que reglamente el asunto.
3. La solicitud debe contener la totalidad del lleno de los requisitos exigidos para ese fin.
4. Si no existe plazo legal, para solicitar la prórroga de la autorización o del permiso ambiental, deberá tramitarse cinco (5) días antes del vencimiento del permiso.
5. La ficción no aplica para licencias ambientales por prohibición expresa del parágrafo 2 del artículo 75 de la ley 1474 de 2011.

Finalmente, otro aspecto, no menos importante que debe ser dilucidado a través de este concepto es **el término por el que se otorgará la prórroga cuándo la Administración se pronuncie definitivamente respecto a la solicitud del particular después de constatar el lleno de requisitos legales.**

Para explicar este asunto, baste tener en cuenta que si el trámite es prorrogable por un período igual al del permiso original o por un período previsto en alguna norma, la autoridad ambiental no puede modificar dicho término bajo pretexto del transcurso del tiempo sin que la propia administración se haya pronunciado, pues no le es dable a la Administración alegar sus propios errores a su favor, sino que por el contrario, en consonancia con la jurisprudencia citada en el presente documento, es claro que si no se dio un pronunciamiento en término pese al cumplimiento de las previsiones legales por parte del solicitante, dicha carga no tiene por qué ser trasladada al mismo, sino que con fundamento en la garantía del estado social de derecho **se deben otorgar idénticas prerrogativas que se le hubiesen dado al solicitante como si la autoridad se hubiera pronunciado en términos.**

En este escenario, y con el fin de dar agilidad a los procedimientos administrativos al interior de la Secretaría de Ambiente en cumplimiento de la normativa en materia ambiental y del oficio de 2 de diciembre de 2013, suscrito por el Doctor Oscar Darío Amaya Navas en el que hace un fuerte llamado a prevención solicitando a ésta Entidad la resolución favorable o desfavorable de todos los trámites radicados con hasta cuatro años y menos que no han sido resueltos, para el otorgamiento de permisos, y se garantice la actividad ordenada y legal de los ciudadanos, se encuentra prudente la toma de medidas inmediatas en derecho que permitan esta descongestión e inoperancia de la administración.

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
www.ambientebogota.gov.co  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

Esta Secretaría encuentra necesario derogar las previsiones de las Directivas Nos.005 de 26 de diciembre de 2014 y 001 de 2015, emitidas por la Secretaría Distrital de Ambiente, cuyo efecto, según la propia Corte Constitucional en sentencia C-901 de 2011, es el siguiente:

*"La derogación tiene como función **"dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento.** Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior", que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de la normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, "sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso"*

En ese estado de las cosas, la derogatoria del acto, es la abolición de un acto administrativo por decisión unilateral y discrecional de la autoridad u organismo que lo expidió, lo anterior con fundamento en que a juicio de esta Administración con fundamento en la Constitución Política de Colombia y las Leyes expedidas por el Congreso sobre la materia, se concluye que:

- En materia ambiental no es aplicable el silencio administrativo positivo, en consonancia con lo establecido en la jurisprudencia (Sentencia C-328 de 1995; C 431 de 2000)
- La ficción legal prevista en el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, no puede equipararse con el silencio administrativo positivo porque ambas figuras tienen enormes diferencias, por lo que, tampoco se comparte lo expuesto por la Secretaria Distrital de Ambiente en las Directivas No.001 y 005 de 2015, que inaplicaron la norma anotada con fundamento en el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia.
- Si bien las autoridades administrativas pueden aplicar la excepción de inconstitucionalidad cuando alguna norma contravengan lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, ésta excepción opera para casos particulares y concretos, más no desaparece del sistema jurídico la norma, debiendo haber sido demanda ante la Corte Constitucional lo que no se ha dado por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, permaneciendo vigente la misma en el ordenamiento jurídico y por ende aplicable.

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
[www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co)  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**



- Con fundamento en lo indicado en el párrafo precedente el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, es aplicable en materia ambiental, siempre y cuando se cumpla con la totalidad de requisitos y condiciones establecidos en la ley para otorgar la prórroga o renovación del permiso o autorización ambiental, excepto para el caso de las licencias ambientales por prohibición expresa del artículo 75 parágrafo 2 de la Ley 1474 de 2011.
- La ficción legal contenida en el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, no requiere de acto administrativo que lo reconozca, ya que la autoridad ambiental no es eximida de pronunciarse de fondo dentro de los términos otorgados por la ley, so pena de verse incurso los funcionarios que omitieron el deber de pronunciarse dentro de los términos previstos, en responsabilidades disciplinaria, civil y penal.
- Cuando la autoridad ambiental decida los trámites en los que ha operado la ficción legal de que trata el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, debe hacerlo en los mismos términos y bajo las mismas condiciones que si se hubiera resuelto oportunamente la solicitud de prórroga o renovación del permiso o autorización ambiental.
- La ficción legal creada por el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, es de carácter temporal, por lo tanto, NO se eleva a escritura pública, ni se entiende decidido de fondo el trámite, por lo tanto, la autoridad no está eximida de dar respuesta de fondo a la solicitud de prórroga, la cual, puede ser negativa.
- La ficción estudiada no se aplica a todas las solicitudes ambientales, sino que es exclusiva de la prórrogas de permisos ambientales ya otorgados, a personas naturales o jurídicas **que han venido cumpliendo en debida forma**, ya que una situación contraria habría implicado que la autoridad los hubiese revocado e iniciado procedimiento sancionatorio para prevenir el deterioro ambiental.
- La norma subexamen no se aplica a solicitudes de modificación de permisos, por cuanto sólo se destina a prórrogas, es decir continuación de permisos, bajo las mismas circunstancias en las que se había otorgado.
- Si no existe plazo legal para solicitar la prórroga de la autorización o del permiso ambiental, deberá tramitarse cinco (5) días antes del vencimiento del permiso para

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
[www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co)  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**

que pueda darse aplicación a la ficción legal del artículo 35 citado a lo largo del documento.

- La ficción legal contenida en éste artículo, y que algunos académicos han llamado silencio administrativo temporal, puede dar solución a algunos problemas de continuidad en los trámites permisivos, que presenta la realidad de la SDA, sin deteriorar el ambiente como objeto jurídico principal a proteger, problemas que han sido detectados por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios contemplados en oficio del 02 de diciembre del 2013, en el que el Doctor Oscar Darío Amaya se dirige al Consejo Distrital, y en el que se deja constancia de la demora en el otorgamiento de los permisos ambientales, dobles procesos, ineficacia de la aplicación de la normatividad y otras que dejan los trámites en indefinición al haberse solicitado la prórroga en tiempo, pero no haberse decidido antes de su vencimiento.

En virtud de lo anterior, se derogan las directivas objeto de análisis y se insta a las direcciones y subdirecciones de la Secretaría Distrital de Ambiente que tengan como función resolver este tipo de solicitudes en las que ya ha operado la ficción legal estudiada, decidirlos con fundamento en las conclusiones derivadas de la presente Directiva, en atención a lo previsto en el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, y con el lleno de las formalidades y requisitos legales, y se establecen los siguientes parámetros para su aplicación:

1. El ordenamiento jurídico vigente debe permitir la prórroga del permiso o de la autorización ambiental, esto significa que el trámite no se agote con una única autorización.
2. Debe haberse presentado solicitud de prórroga del permiso o de la autorización dentro de los plazos previstos para tales efectos en la ley o norma que reglamente el asunto.
3. La solicitud debe contener la totalidad del lleno de los requisitos exigidos para ese fin.
4. Si no existe plazo legal, para solicitar la prórroga de la autorización o del permiso ambiental, deberá tramitarse cinco (5) días antes del vencimiento del permiso.
5. La ficción no aplica para licencias ambientales por prohibición expresa del parágrafo 2 del artículo 75 de la ley 1474 de 2011.
6. La decisión de la autoridad ambiental sobre el término de la prórroga debe sujetarse a lo previsto en la norma específica que la autoriza, sin que pueda modificarlo bajo pretexto del transcurso del tiempo sin que la propia administración se haya

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
[www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co)  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**




pronunciado, pues no le es dable a la Administración alegar sus propios errores a su favor.

7. En la decisión de la Administración frente a éstas solicitudes deben otorgarse idénticas prerrogativas que se le hubiesen dado al solicitante como si la autoridad se hubiera pronunciado en términos.

La presente decisión es de obligatorio e inmediato cumplimiento, y debe dársele inmediato cumplimiento a partir de su publicación en el Boletín Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente.



**FRANCISCO JOSÉ CRUZ PRADA**  
Secretario Distrital de Ambiente



**VIVIANA CAROLINA ORTIZ GUZMÁN**  
Directora Legal Ambiental.

Revisó: Olga Li Romero/Contratista DLA 

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38  
PBX: 3778899  
[www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co)  
Bogotá D.C. Colombia

**BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS**