

AUTO N. 06584

POR MEDIO DEL CUAL SE REVOCA EL AUTO 02090 DEL 4 DE JUNIO DE 2020 POR EL CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE ADOPTAN OTRA DETERMINACIONES

LA DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de las facultades legales conferidas por la Ley 99 de 1993, con fundamento en la Ley 1333 de 2009, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, el Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009 modificado por el Decreto 175 de 2009 y en especial, las delegadas por la Resolución 046 de 2022 modificatoria de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, de la Secretaría Distrital de Ambiente y,

CONSIDERACIONES

I. ANTECEDENTES

Que la Dirección de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, inicio procedimiento sancionatorio ambiental mediante **Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020**, en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009.

Que el **Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020**, fue notificado por aviso al **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, el día 18 de junio de 2021, con constancia de ejecutoriedad de fecha 19 de junio de 2021, mediante radicado 2021EE76328 del 27 de abril de 2021, previo envió de citatorio mediante radicado 2020EE93788 del 4 de junio de 2020.

Que mediante radicado No. 2021EE143466 del 15 de julio de 2021, la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, comunicó a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con el artículo 56 la Ley 133 de 2009.

Así mismo, y revisado el boletín legal de la Entidad, el mencionado auto se encuentra debidamente publicado el día 24 de junio de 2021, de conformidad con el artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

La Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de esta Secretaría, emitió el **Concepto Técnico D. C. A., No. 07981 del 20 de noviembre de 2012**, concluyendo lo siguiente:

*“(…) **CONCEPTO TÉCNICO:** El día 19/09/2012, se efectuó visita de evaluación técnica a la Calle 53 Sur No. 82 A – 32, en atención al radicado 2012ER088761 con el objeto de verificar el estado físico de un individuo vegetal de la especie Durazno común, quien según reporte del solicitante Consorcio CONGCIS, ejecutor de la obra de adecuación del sendero peatonal construido en la Calle 53 Sur con intercesiones de la Calle 82 A y 82 B, reportó que un día normal de labores de obras de un tramo de intervención, se halló el individuo arbóreo volcado y con las raíces deterioradas, por lo que fue retirado del frente de obra por parte de la empresa Contratista. Durante la respectiva verificación de la situación, se logró constatar que no se encontraba presente in – situ un (1) individuo arbóreo de la especie Durazno Común el cual se había eliminado o retirado sin permiso alguno; al indagar de la situación con los habitantes de tres viviendas aledañas a la ubicación del árbol, correspondientes a los predios Calle 53 Sur No. 82 A -32, Carrera 82 B No. 53 – 04 Sur y Calle 53 Sur No. 82 A – 31, se confirmó que la caída del árbol sucedió por las actividades de construcción que se llevaban a cabo, al retirar el sustrato que servía de contención y soporte del árbol, generando debilitamiento y mal anclaje, lo que a la postre ocasionó el volcamiento del individuo vegetal. Se concluye entonces, que las actividades allí se ejecutaron fueron de carácter ilegal y se deberá proceder con ajuste a lo establecido en el artículo 28 del Decreto Distrital 531 de 2010 y la Ley 1333 de 2009. (…)*

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Fundamentos Constitucionales

Que el artículo 29 de la Constitución Política establece: *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Que el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, consagra entre otras cosas, el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano. Así mismo, establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Que a su vez, el artículo 80 de la Carta Política, preceptúa que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Que el artículo 209 de la constitución Política de Colombia establece: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*”

Que frente al principio de publicidad ha considerado la Corte Constitucional en su Sentencia de Constitucionalidad 341 del 4 de junio de 2014 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, que dicho principio guarda relación con el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso ya que el mismo conforta el derecho del que gozan todas las personas a ser informadas de la existencia de procesos o actuaciones que modifican, crean o extinguen sus derechos y obligaciones jurídicas, considerando que:

“El suma, (sic), el principio de publicidad, visto como instrumento para la realización del debido proceso, implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico en actuar, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.”

Que en sentencia T-210 de 2010 la corte constitucional se pronunció sobre la función de la notificación del acto administrativo en los siguientes términos:

“La adecuada notificación de los actos administrativos, de carácter particular, es una importante manifestación del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Así, la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa, a saber: i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública pues mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción y; finalmente iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes.”

1. Fundamentos Legales

Que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, establece en el Artículo 3, que las actuaciones administrativas se adelantaran con arreglo a la normativa constitucional, a la ley especial y a los principios previstos por esta misma así:

“Artículo 3°. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas. (...)

Que en materia de revocatoria directa la Ley 1437 de 2011 su artículo 93 establece como causales de revocación las siguientes:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (...)*

Que la revocatoria directa, se tiene prevista por el ordenamiento jurídico colombiano, como un mecanismo de control que tiene la propia administración para volver a decidir sobre asuntos de los cuales ya había decidido, en procura de corregir de manera directa o a petición de parte, aquellas actuaciones que resultan contrarias al orden constitucional y legal establecido, así como cuando se evidencia que no cumplen con las expectativas del interés público o social o cuando causa agravio injustificado a una persona natural y/o jurídica.

Que mediante la revocatoria directa no se quiere declarar la ilegalidad o no del acto administrativo, cuestión que sólo atañe a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; sino que, se trata de retirarlo de la vida jurídica haciendo cesar sus efectos desde el mismo momento de su expedición y no desde la ejecutoria del nuevo acto que lo revoca.

Que respecto a la primera causal, ésta se traduce en la ilegalidad del acto administrativo, y cuando la Administración se percata que éste se encuentra contrario a la Constitución o a la Ley lo que debe hacer es quitarlo de la vida jurídica, dejarlo sin efecto a través del mecanismo de revocatoria directa. Cabe resaltar, que dicha oposición a la Constitución o a la Ley, debe ser manifiesta, es decir, que salta a simple vista, sin necesidad de hacer un análisis jurídico de la norma, simplemente con comparar los textos se puede evidenciar el error.

Que en relación a la segunda causal, ésta se configura cuando el acto no se conforma con el interés público o social o atenta contra él, es decir, que con el acto administrativo se desconozca la prevalencia del interés general sobre el interés particular, el cual se encuentra consagrado como un principio del Estado Social de Derecho.

Que en cuanto a la causal tercera, el Consejo de Estado determino en providencia del día 13 de octubre de 2011, dentro del radicado: 25000-23-24-000-2010-00319-01 CP. Dra. María Elizabeth García González, lo siguiente:

“(…) Ahora bien, en lo que tiene que ver con el alcance de la expresión “agravio injustificado”, la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado que “se trata en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto que exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retoma lo dispuesto por el artículo 13 Superior. (…)”

Que en conclusión la revocatoria directa es un mecanismo de control de la misma administración sobre sus actos, que se traduce en la potestad de revisar y volver a decidir sobre asuntos respecto de los cuales ha adoptado una decisión, con miras a enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones lesivas de la constitucionalidad o legalidad que deben amparar el acto que profiere, o vulneratorias de los derechos fundamentales, asegurando la legalidad y la prevalencia del interés público o social, potestad que comporta también la obligación de proceder a revocar los actos oficiosamente cuando se constate la ocurrencia de una de las causales previstas en la ley.

Que en ese sentido la Corte Constitucional desde la sentencia C-742 de 1999 Mp José Gregorio Hernández Galindo, ha sostenido que la revocatoria directa tiene como propósito otorgar a la autoridad administrativa la capacidad de corregir lo actuado por ella misma, estableciendo:

“(…) La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada

para hacerlo en cualquier momento, (...) Pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona. (...)

Que este mismo tribunal estableció en la sentencia C-306 del 26 de abril de 2012, Mp Mauricio González Cuervo, el carácter extraordinario de esta herramienta de la administración

“(...) La revocación directa de los actos administrativos tiene un carácter extraordinario, en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el mismo, debiendo reunir al menos los requisitos mínimos que el Legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica. Dadas las causales previstas en la ley, de oficio o a petición de parte, la administración está facultada para hacerlo en cualquier momento. (...)”

Que así, la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, tiene como fin el restablecimiento del orden jurídico, del interés público o social y el derecho que tiene toda persona de que se le garanticen sus derechos y no se le cause agravio injustificado alguno. Por lo tanto, es deber de la administración retirar sus propios actos cuando opere alguna de las causales contempladas en el artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que el artículo 97 de Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

“ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.”

Que, en ese orden de ideas, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 25 de octubre del año 2017 con radicado No. 73001-23-31-000-2008-00237-01(20566), ha indicado:

“(...) La Administración no puede revocar los actos de contenido particular que hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

La exigencia legal contenida en el anterior inciso, se predica de los actos que puedan reputarse como creadores de derechos o de una situación jurídica particular y concreta, es decir, que ofrezcan confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica favorable determinada.

En otras palabras, el acto creador del derecho es aquel en virtud del cual el destinatario resulta favorecido, se reconoce para el administrado una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa, genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho.

Por esto, es el reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica particular y específica favorable, lo que hace que el acto sea revocable o irrevocable, pues la Administración no puede desconocer los derechos subjetivos que un acto haya reconocido.

De manera que el requisito del consentimiento expreso y escrito del titular depende que el acto administrativo sea creador de derechos o de una situación jurídica individual.

Lo anterior implica que si el acto no crea un derechos subjetivos o interés legítimo favorable y directo para un particular, podrá ser revocado, en todo o en parte, (...)"

Que así mismo la Corte Constitucional en sentencia T-338 de 2010, manifestó:

*"(...) Por consiguiente, si es ostensible el quebranto al ordenamiento jurídico por parte del beneficiario del acto administrativo que le reconoce derechos particulares y concretos, el sistema jurídico no puede brindarle protección, pues sólo se la da a los derechos que provengan de un justo título, para las situaciones en las que se ha obrado conforme al principio de buena fe. Así, ante una abrupta, incontrovertible y abierta actuación ilícita, la revocatoria debe desplegarse a favor del interés colectivo – materializado en la protección del orden jurídico-, que prima sobre el interés particular". No obstante, aclaró que "lo anterior no autoriza, sin embargo, la revocatoria de los actos administrativos por sospecha. La ilicitud debe ser manifiesta. De serlo, esto es, de evidenciarse las actuaciones fraudulentas por parte de las personas, la presunción de buena fe pasa a favorecer a la Administración. (...) De lo contrario, esto es, en caso de que no haya existido por parte del particular actuación fraudulenta alguna, **que haya habido un error de hecho o de derecho por parte de la Administración**, o que existan indicios que sustenten duda al respecto, la Administración está obligada a demandar su propio acto, pues de lo contrario se le impondría al particular una carga excesiva frente al poder del Estado". (Subrayado y con negrilla fuera de texto).*

Que en ese orden, respecto a la figura de un consorcio, la Ley 80 del 28 de octubre de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", señala:

"ARTÍCULO 7o. DE LOS CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES. Para los efectos de esta ley se entiende por:

1o. Consorcio:

Cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman. (...)

Que así mismo, en cuanto a la figura del consorcio, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", consejera ponente: Olga Mélida Valle De La Hoz, mediante fallo No. 16656 de 2011, con radicación No. 25000232600019960203001, señaló:

"(...) 2. El consorcio

El consorcio es un negocio jurídico, bilateral o plurilateral según el número de sujetos de derecho que intervienen en él, que comporta la unión temporal de personas jurídicas o naturales en torno a la obtención

de una finalidad común; es un instrumento de actuación grupal en el ámbito de los negocios, una herramienta de esfuerzo conjunto que difiere sustancialmente de cualquier forma de asociación o sociedad en cuanto carece de personería jurídica.

Tiene su fundamento en la necesidad de competir en el ámbito de la gestión de negocios, con mejores condiciones técnicas y financieras, determinadas por la unión de las fortalezas de cada uno de sus miembros.

2.1. La celebración y ejecución del contrato.

La ley 80 de 1993, norma vigente cuando se inició el proceso licitatorio que dan cuenta los autos, reguló algunos aspectos relativos a los consorcios, en el artículo 7:

"Para los efectos de esta ley se entiende por:

"1° Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman".

Sin embargo, la ley simplemente dispuso que los miembros puedan designar la persona que, para todos los efectos, represente al consorcio o unión temporal.

En estas condiciones, los consorcios y, después de la ley 80 de 1993, las uniones temporales, son un conjunto de personas naturales o jurídicas que comparten un objetivo común, responden solidariamente por las obligaciones derivadas de la adjudicación y del contrato y no constituyen una persona jurídica distinta de sus integrantes, quienes mantienen su personalidad individual, sin perjuicio de que para efectos de la contratación designen un único representante.

El Consorcio no genera una nueva sociedad mercantil, porque al no estar constituida con todos los requisitos legales, no forma una persona jurídica distinta de los socios individualmente considerados (art. 98 del C. de Co.).

Por similares razones tampoco es una sociedad irregular (art. 500 del C. de Co.). Tampoco es una sociedad de hecho en definición legal, y por esta misma carece de personería jurídica (C. de Co., arts. 498 y 499). De otra parte, el Registro del Consorcio como Establecimiento de Comercio en una Cámara de Comercio constituye un mero instrumento de publicidad que no genera por ley personería jurídica.

Con el Consorcio se trata de aunar los esfuerzos, conocimientos, capacidad técnica y científica, por parte de dos o más personas con el objeto de contratar con el Estado, sin que ello ocasione el nacimiento de una nueva persona jurídica por cuanto cada uno de los integrantes conserva su independencia, su autonomía y facultad de decisión. El término de duración del consorcio, así como la forma e intensidad de colaboración de quienes lo integran dependerá del contrato o de la obra pública a ejecutar.

Los integrantes del consorcio responden solidariamente por la ejecución del contrato celebrado, lo que viene a salvaguardar la posición de la entidad contratante frente a aquél dado que uno de los extremos de la relación jurídica contractual, carece de personalidad jurídica; de igual manera la prohibición de cederse el contrato entre quienes integran el consorcio es una forma de mantener la finalidad

del mismo, las causas que le dieron origen, hasta la culminación normal del propósito para el que fue constituido.

La categoría de persona pública, privada o mixta, no puede predicarse de los consorcios ya que carecen de personalidad jurídica. En efecto para la existencia de personas jurídicas se requiere de un acto jurídico positivo (de la Constitución, la ley, ordenanza o acuerdo municipal o convenios, en el caso de personas descentralizadas de segundo grado) que les de nacimiento y establezca su estructura y características; tampoco aparece enlistado en las denominadas entidades estatales que detalla el art. 2° de la ley 80/93.

De igual manera, la Corte Constitucional en sentencia C 414 del 22 de septiembre de 1994, por medio de la cual declaró exequible el parágrafo 2o. del artículo 7o. de la ley 80 de 1993, afirmó que los consorcios no son personas jurídicas y que su representación conjunta es para efectos de la adjudicación, celebración y ejecución de los contratos: (...)

"El consorcio es una figura propia del derecho privado, utilizado ordinariamente como un instrumento de cooperación entre empresas, cuando requieren asumir una tarea económica particularmente importante, que les permita distribuirse de algún modo los riesgos que pueda implicar la actividad que se acomete, aunar recursos financieros y tecnológicos, y mejorar la disponibilidad de equipos, según el caso, pero conservando los consorciados su independencia jurídica.

*"El artículo 7o. de la mencionada ley se refiere al consorcio, pero en lugar de definir su contenido esencial, ofrece una relación descriptiva de la figura señalando los elementos instrumentales y vinculantes que lo conforman; **según la ley, el consorcio es un convenio de asociación, o mejor, un sistema de mediación que permite a sus miembros organizarse mancomunadamente para la celebración y ejecución de un contrato con el Estado, sin que por ello pierdan su individualidad jurídica, pero asumiendo un grado de responsabilidad solidaria en el cumplimiento de las obligaciones contractuales.**"*

La anterior posición fue reiterada por la Corte en la sentencia C 949 del 5 de septiembre de 2001:

"La Ley 80 de 1993, al crear las figuras de los consorcios y uniones temporales y constituir las como sujetos de la contratación administrativa, reconoce una realidad del mundo comercial que son los denominados "contratos de colaboración económica", que en la hora actual se celebran para la efectiva realización de proyectos de contratación pública altamente especializados e intensivos en capital y así mismo indispensables para que el Estado Social de Derecho, cumpla los cometidos para los cuales fue instituido (Preámbulo y artículos 1 y 2 Superiores).

***"Debe anotarse que, en la intervención de los consorcios y uniones temporales como uno de los extremos de la relación contractual, la autonomía de la voluntad está expresada por las actuaciones de sus miembros, que son los que al celebrar el respectivo contrato finalmente responden por las acciones u omisiones que se presenten con ocasión de la gestión contractual consorcial o de la asociación temporal."** (Subrayado y negrilla aparte)*

Que así pues, de lo preceptuado en la Ley 80 de 1993, como de lo reseñado por el Honorable Consejo de Estado, antes citados, se logra claramente concluir que si bien los consorcios carecen de personería jurídica propia, sus integrantes son los llamados a responder solidariamente por las acciones u omisiones que se presenten con ocasión de la gestión contractual consorcial.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA

DEL CASO CONCRETO

Que la Secretaría Distrital de Ambiente, con ocasión de la visita de evaluación técnica el día 19 de septiembre de 2012, en atención al radicado 2012ER088761, emitió el **Concepto Técnico D. C. A., No. 07981 del 20 de noviembre de 2012**; mediante Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, por el presunto incumplimiento de los Artículos 13 y 28 literales a y b del Decreto Distrital 531 de 2010, en concordancia con el artículo 58 del Decreto 1791 de 1996 (norma compilada hoy en el artículo 2.2.1.1.9.4 del Decreto 1076 de 2015).

Que el Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, fue notificado por aviso al **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, el día 18 de junio de 2021, con constancia de ejecutoriedad de fecha 19 de junio de 2021, mediante radicado 2021EE76328 del 27 de abril de 2021, previo envío de citatorio mediante radicado 2020EE93788 del 4 de junio de 2020.

ANÁLISIS PROBATORIO Y DECISIÓN

Que esta Dirección, al revisar la documentación obrante en el expediente **SDA-08-2013-1212**, observó que el Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, por medio del cual se dio inicio al Proceso Sancionatorio, se profirió en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

Que el artículo 7º de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) dispone:

“Artículo 7º.- De los Consorcios y Uniones Temporales. Para los efectos de esta Ley se entiende por: 1. Consorcio: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. En consecuencia, las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato, afectarán a todos los miembros que lo conforman. Ver el Decreto Nacional 679 de 1994. (...)

Los Consorcios y Uniones Temporales no dan origen a una persona jurídica distinta de quienes lo integran por cuanto estos mantienen su personalidad propia e independiente sin perjuicio de que para los efectos de contratación se obre mediante representante; sin embargo, la unión de las entidades o personas consorciales no origina un nuevo sujeto del derecho con capacidad jurídica autónoma. Los consorcios no comerciales normalmente se utilizan para contratos de construcción y no requieren formalidad distinta del contrato propiamente dicho sin que den origen a persona jurídica diferente de quienes lo conforman ya sea personas naturales o jurídicas. (Concepto de la Sec. de Hacienda 1245 de 1997).

Por tanto, los consorcios y uniones temporales no pueden ser titulares de derechos, ni de obligaciones bajo tal denominación. Razón por las que los trámites correspondientes no pueden ser iniciados por los citados Consorcios y/o Uniones temporales, sino directamente por los

integrantes de los mismos y en los casos de procesos sancionatorios los mismos deben adelantarse contra los integrantes de dichos consorcios y/o uniones temporales.

Que en consecuencia, no es procedente, ni pertinente continuar con el proceso sancionatorio ambiental iniciado mediante Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, por no ajustarse a los parámetros establecidos en el artículo 7º de la Ley 80 de 1993.

En armonía con lo anterior, la doctrina ambiental y en este caso del Dr. Gabino Fraga en "Derecho Administrativo". (Edit. Porrúa Méjico 1951 Pág. 22 y SS). Conceptuó:

"La revocabilidad es un principio de derecho público que, abstracción hecha de casuismos y matrices doctrinarios rige para los actos administrativos generales, impersonales o abstractos, los cuales pueden ser suprimidos del mundo del derecho por el mismo agente u órgano que los pueden ser suprimidos del mundo del derecho por el mismo agente u órgano que los expidió respecto de las resoluciones generales, que por ser categorías formativas hacen parte del derecho objetivo, a la facultad positiva de crearlas corresponde la facultad contraria de extinguirlas"

En este sentido y para tener una diáfana claridad sobre la temática previamente citada, la Corte Constitucional en sentencia C-742/99, se ha referido del siguiente modo a la revocación directa de los actos administrativos:

*"La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, **sus actuaciones contrarias a la ley** o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social **o que generen agravio injustificado a alguna persona**. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad **o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona** (Subrayado y con negrilla fuera de texto)*

Colorario de todo lo anterior, es pertinente que los actos administrativos deben ser revocados por el funcionario que los expidió o por sus inmediatos superiores, de oficio o a petición de parte, cuando sea manifiestamente contrario a la **Constitución o la Ley**, cuando cause un agravio injustificado a una persona, con el fin de hacer desaparecer de la vida jurídica la decisión errada. (Subrayado y con negrilla es nuestro)

Con fundamento en las consideraciones antes expuestas, esta Dirección, procederá de oficio a revocar el Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, acatando lo establecido en la causal 1 "Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley" toda vez, que esta Secretaría, evidenció que el Proceso Sancionatorio en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit

900.484.219-7, se profirió en contra de una persona jurídica que no pueden ser titular de derechos, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 80 de 1993.

V. DE LA INDAGACIÓN PRELIMINAR

Que en aras de dar continuidad al trámite correspondiente, vale traer a colación lo establecido en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a los principios constitucionales, el cual cita:

“ARTÍCULO 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. (...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.”

Que al respecto ha manifestado la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-892/01:

“(…) De acuerdo con el artículo 209 de la Constitución, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y para ello debe desarrollarse con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Es claro que, para garantizar la vigencia de los anteriores principios, la ley impone una serie de restricciones a la Administración, que hacen más lenta y compleja su marcha, pero que se justifican precisamente en razón de la finalidad de interés público que ellos comportan. (...)”

Que con fundamento en los mencionados preceptos normativos y teniendo en cuenta que la administración se encuentra facultada para pronunciarse sobre situaciones que se hayan presentado en las actuaciones administrativas a fin de ajustarlas a derecho, de conformidad a lo consagrado en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, esta Secretaría emitirá las decisiones relativas a este fin.

Que la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” dispone:

“ARTÍCULO 17. INDAGACIÓN PRELIMINAR. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos”.

Que en la Secretaría Distrital de Ambiente, obra el expediente **SDA-08-2013-1212**, en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, en el cual reposa el **Concepto Técnico No. 07981 del 20 de noviembre de 2012**, en el que se identifica que se realizó la TALA de un individuo arbóreo denominado Prunus Pérsica nombre común de durazno, en el Sendero peatonal de la calle 53 Sur frente al predio 82 A- 32, sin contar con la debida autorización otorgada por entidad legal ambiental; infringiendo lo establecido en los Artículos 13 y 28 literales a y b del Decreto Distrital 531 de 2010, en concordancia con el artículo 58 del Decreto 1791 de 1996 (norma compilada hoy en el artículo 2.2.1.1.9.4 del Decreto 1076 de 2015), con base en lo 5 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible anterior, esta Secretaría se encuentra en la obligación legal de iniciar procedimiento sancionatorio ambiental a la luz de lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

Que en ese orden, sería del caso dar apertura al inicio sancionatorio establecido en el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009, de no observarse, conforme lo muestra el **Concepto Técnico No. 07981 del 20 de noviembre de 2012**, que no se registra el nombre, identificación y ubicación de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, impidiendo dar cumplimiento con las gestiones de notificación y/o comunicación de los actos administrativos que se emanen dentro del presente tramite sancionatorio, y en consecuencia la imposibilidad por parte de los presuntos infractores de ejercer, como es debido, el derecho a la defensa y de contradicción; por lo que se determina la necesidad de realizar las acciones pertinentes para establecer el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del referido CONSORCIO, a fin de evitar desgastes administrativos y la violación al debido proceso.

Que en tal sentido, se procederá a oficiar a las entidades a que haya lugar con el fin de establecer el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

Que por lo anterior, esta Secretaría en aras de garantizar el debido proceso que le asiste a Los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, procederá a la apertura de la presente indagación preliminar, ordenando así, las correspondientes diligencias administrativas, con el fin de dar inicio al respectivo proceso sancionatorio, o archivar las actuaciones administrativas si no hay lugar a ello.

Que en este sentido, se da la necesidad de oficiar:

- **Superintendencia de Sociedades**, para que certifique el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

- **Alcaldía Local de Kennedy**, para que certifique el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

Que esta Autoridad Ambiental adelantará la presente investigación bajo el marco del debido proceso, en observancia de los derechos a la defensa y contradicción y salvaguardando en todas sus etapas los principios de congruencia e imparcialidad.

VI. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE-SDA

Que, el Decreto 109 de 16 de marzo de 2009 *"Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones"* expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., modificado por el Decreto 175 del 4 de mayo de 2009, estableció la nueva estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, determinó las funciones de sus dependencias y dictó otras disposiciones.

Que, en lo relacionado al derecho sancionador ambiental, la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, otorgó la potestad sancionatoria en materia ambiental, a través de las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y demás autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Que, en virtud del numeral 1° del artículo 2° de la Resolución 01865 del 6 de julio de 2021, modificada por la Resolución 046 de 2022 de la Secretaría Distrital de Ambiente, se delegó a la Dirección de Control Ambiental, entre otras, la siguiente: *"1. Expedir los actos administrativos de trámite y definitivos relacionados con los procesos sancionatorios de competencia de la Secretaría Distrital de Ambiente."*

En mérito de lo expuesto, la Dirección de Control Ambiental;

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO - Revocar en su totalidad, el Auto No. 02090 de fecha 4 de junio de 2020, por medio del cual se ordenó el inicio de un proceso sancionatorio ambiental en contra del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. - NOTIFICAR el contenido del presente acto administrativo al **CONSORCIO CONGCIS**, con NIT 900484219-7, a través del representante legal y/o quien haga sus veces, ubicado en la Carrera 49 B No. 93 – 67, Barrio La Castellana, localidad Barrios Unidos de esta ciudad, según lo establecido en el artículo 66 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO TERCERO. - ORDENAR la **INDAGACION PRELIMINAR**, para determinar el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

ARTÍCULO CUARTO. - ORDENAR Oficiar a las siguientes Entidades, para que en el término de 10 días contados a partir la comunicación del presente acto administrativo se sirvan dar la siguiente información:

- **Superintendencia de Sociedades**, para que certifique el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.
- **Alcaldía Local de Kennedy**, para que certifique el nombre, identificación y la dirección de correspondencia de los integrantes del **CONSORCIO CONGCIS**, con Nit 900.484.219-7.

ARTÍCULO QUINTO. - Publicar la presente Resolución en el boletín que para el efecto disponga la Entidad. Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

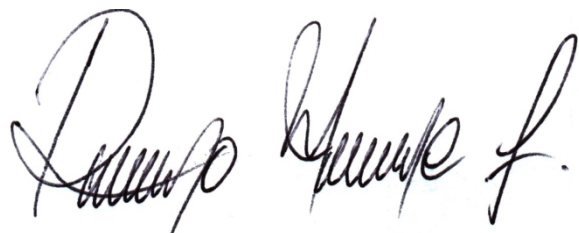
ARTÍCULO SEXTO. - Comunicar al Procurador Delegado para Asuntos Judiciales Ambientales y Agrarios el presente Acto Administrativo, en cumplimiento del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO SÉPTIMO. – Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno, por tratarse de un acto administrativo que resuelve una revocatoria directa, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Expediente: SDA-08-2013-1212

NOTIFÍQUESE, COMUINIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 12 días del mes de octubre del año 2022



RODRIGO ALBERTO MANRIQUE FORERO
DIRECCION DE CONTROL AMBIENTAL

Elaboró:

JUAN PABLO ROJAS MEDINA

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20221362 DE 2022

FECHA EJECUCION:

10/10/2022

Revisó:

JAIRO MAURICIO BELTRAN BALLEEN

CPS:

CONTRATO SDA-CPS-
20220344 DE 2022

FECHA EJECUCION:

11/10/2022

Aprobó:

Firmó:

RODRIGO ALBERTO MANRIQUE FORERO

CPS:

FUNCIONARIO

FECHA EJECUCION:

12/10/2022