



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

RESOLUCIÓN No 0805

"POR LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE QUEJA"

**LA DIRECTORA LEGAL AMBIENTAL DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE
AMBIENTE**

En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas por la Ley 99 de 1993, el Decreto 1594 de 1984, las Resoluciones del DAMA 1074 de 1997 y 1596 de 2001, en concordancia con el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, los Decretos Distritales 561 y 562 del 29 de diciembre de 2006 y la Resolución 110 del 31 de enero de 2007 y,

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES

Que, mediante Resolución No 1919 del 15 de julio de 2008 la Secretaría Distrital de Ambiente tomó las siguientes determinaciones:

"ARTÍCULO PRIMERO. – *Abrir investigación administrativa sancionatorio en contra de la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificado con NIT 860.029.126-6."*

"ARTÍCULO SEGUNDO.- *Formular a la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.**, identificado con NIT 860.029.126-6, en su calidad de propietario del predio ubicado en la Autopista Norte, kilómetro 13 de esta ciudad, el siguiente pliego de cargos:*

CARGO PRIMERO.- *Generar presuntamente factores de deterioro ambiental en el mencionado predio, de conformidad con los literales a,b,d,f,j,,l y p del artículo 8º del Decreto 2811 de 1974.*

CARGO SEGUNDO.- *Incurrir presuntamente en las conductas atentatorias contra el recurso hídrico a que hace referencia los numerales a, b, c y d del numeral 3º, del artículo 238 del Decreto 1541 de 1978."*

Que la anterior Resolución fue notificada personalmente el 06 de agosto de 2008 y dentro del término legal, mediante radicado No. 2008ER34984 del 14 de agosto de 2008, el apoderado judicial de la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el mencionado acto administrativo.



Que los recursos precedentes fueron resueltos por esta Secretaría mediante la Resolución No. 4845 del 27 de noviembre de 2008 denegando por improcedente los recursos de reposición y apelación interpuestos por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** contra la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008. Acto notificado personalmente el 17 de diciembre de 2008.

Que dentro del término legal, el apoderado judicial de **JARDINES DE PAZ S.A.** interpuso recurso de queja contra la Resolución No. 4845 del 27 de noviembre de 2008 solicitando su revocatoria y se admita y resuelve favorablemente el recurso de apelación.

Que los argumentos esgrimidos se resumen de la siguiente manera:

"(...)

4.1. Procedibilidad del Recurso de Queja

"De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, el recurso de queja procede cuando se rechace el de apelación, y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito que deberá acompañarse de copia de la providencia que haya negado el recurso."

"(...)

*"Sorprende la anterior aseveración de la Directora Legal Ambiental, toda vez, que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 561 del 29 de diciembre de 2006, por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, en el literal L del artículo 6º, el cual define las funciones del Despacho de la Secretaría, consagra dentro de sus funciones, la de "conocer en única, primero y **segunda instancia**, los asuntos que sean de su competencia"..."*

"Teniendo en cuenta lo anterior, y lo manifestado por la Directora Legal de Ambiente, en la Resolución No. 4845, en el sentido de afirmar que "en virtud de la Resolución No. 110 del 31 de enero de 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director Legal Ambiental de esta Entidad, la función de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales", hay que precisar que si bien a la Directora Legal de Ambiente, le fueron delegadas el ejercicio de ciertas funciones que estaban en cabeza del Despacho de esta Secretaría, esto no implica que el funcionario delegatario pase a ocupar dentro de la organización de la entidad, el mismo lugar de quien le delegó, y por tal motivo, el delegante podrá reasumir la competencia delegada y revisar los actos expedidos por el delegatario, toda vez que el objeto de la delegación, es la de transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias."

"(...)

47



"Dado lo anterior, queda claro que si el acto administrativo hubiese sido proferido por el Secretario del Despacho, el mismo no podría ser objeto de un trámite de segunda instancia, en razón a que aquel es quien carece de superior funcional. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008, fue proferida por la Dirección Legal Ambiental, en cabeza de la doctora Alexandra Lozano Vergara, la cual es una dependencia al interior de la Secretaría Distrital de Ambiente, cuyos actos administrativos son susceptibles de ser aclarados, modificados o revocados por su superior jerárquico. Por lo tanto, las decisiones que la Directora Legal Ambiental adopte, no sólo son susceptibles de recurso de reposición como lo adujo la Resolución No. 4845 del 27 de noviembre de 2008, sino también del recurso de apelación, cualquier decisión en contrario resulta violatorio del derecho al debido proceso...".

"4.2. Recurso de apelación como manifestación del Derecho de Defensa

"(...)

"en el caso que no ocupa, el recurso de apelación que se interpuso frente a la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008, obedeció a la necesidad de hacer vales el derecho a la defensa de mi mandante dentro del presente trámite administrativo, en el que no se ha tenido en cuenta pronunciamiento alguno por parte de la sociedad JARDINES DE PAZ S.A., con lo cual se está vulnerando su derecho al debido proceso, en razón a que este Despacho a través de su Directora Legal de Ambiente, impuso medidas preventivas que debían ser cumplidas por mi poderdante en un término de tan solo un (1) mes, y posteriormente profirió la Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008, con la cual se abrió la investigación administrativa y se formuló pliego de cargos, actuación frente a la cual se emplearon los recursos de reposición y apelación, como instrumentos de defensa frente a las imputaciones hechas por la Directora Legal Ambiental de esta Secretaría, y que fueron rechazadas mediante la Resolución No. 4845, bajo argumentos que no se ocuparon en ningún momento de proporcionarle a la sociedad JARDINES DE PAZ S.A., la oportunidad de defenderse, expresar sus opiniones, decretar las pruebas solicitadas o de hacerse parte dentro de la investigación administrativa sancionatoria."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Sobre el particular es pertinente plantear el siguiente problema jurídico:

¿Qué recursos de la vía gubernativa proceden contra los actos administrativos expedidos en ejercicio de una competencia delegada?

La delegación como una manera de ejercer la función administrativa, en busca de la eficacia y agilidad de la misma y a través de la transferencia de determinadas funciones que por mandato legal se encuentran en cabeza de un determinado funcionario. En ese orden de ideas y al no existir determinación legal en sentido contrario, es necesario admitir que no existen límites para el delegante estando en libertad de revocar su decisión en el momento que lo estime conveniente.



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

0805

El artículo 9 de la Ley 489 de 1998, establece:

"Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

"Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa, podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

"Parágrafo. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos".

Así mismo, el artículo 10 de la misma norma al establecer los requisitos que debe cumplir el acto de delegación establece que "en el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

Y el artículo 12 de la citada Ley dispone:

"Artículo 12. Régimen de los actos del delegatario.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

De la anterior normativa, frente al caso objeto de estudio, se concluye que en el tema de recursos contra las decisiones del delegatario proceden los que se encuentren establecidos para el delegante, toda vez que el delegatario actúa con la competencia del delegante.



En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C 372 de 2002, Magistrado Ponente Doctor Jaime Córdoba Triviño, dijo:

*"Decisiones del delegatario. El delegatario toma dos tipos de decisiones: unas, para el cumplimiento de las funciones del empleo del cual es titular, y otras, en ejercicio de la competencia delegada, para el cumplimiento de las correspondientes funciones del empleo del delegante. En estricto sentido, es frente a estas últimas que se actúa en calidad de delegatario pues en el primer evento él no es delegatario sino el titular de su empleo. Además, las decisiones que toma en calidad de delegatario tienen el mismo nivel y la misma fuerza vinculante como si la decisión hubiese sido tomada por el delegante y, se asume, "que el delegado es el autor real de las actuaciones que ejecuta en uso de las competencias delegadas, y ante él se elevan las solicitudes y se surten los recursos a que haya lugar, como si él fuera el titular mismo de la función"*¹ (Negrilla fuera del texto).

Así mismo el Consejo de Estado en sentencia del 9 de agosto de 1999, Expediente núm. 3995, Actor: Rafael Ruiz González, Consejero Ponente doctor MANUEL S. URUETA AYOLA señaló:

*"...No es este el caso de la delegación de funciones, la cual implica un traslado de competencias que convierte a la autoridad delegataria en titular y responsable del ejercicio de las mismas, de manera tal que la autoridad delegante, si quiere modificar o revocar los actos del delegado, debe reasumir las funciones. En el caso de la delegación de funciones existe traslado de funciones de una autoridad a otra, con cierto grado de autonomía en su ejercicio, lo cual no sucede en el asunto bajo examen, dominado por el principio del control jerárquico, en donde a través del juego de los recursos de la vía gubernativa, la decisión queda en manos del superior jerárquico. **En efecto, cuando hay delegación, contra la decisión del delegatario proceden los mismos recursos que si el acto hubiese sido expedido por la autoridad delegante**, de manera que si los actos del Contralor carecen de recursos, tampoco los tendrían los actos del delegatario lo que no ocurre en el caso sub examine. De aceptarse la interpretación del tribunal a quo, habría delegación de funciones siempre que en torno a la producción de un acto se hubieran instituido los recursos de reposición y apelación, lo cual no corresponde al instituto jurídico de la delegación de funciones. En otros términos, cuando el funcionario conserva como facultad general, sin necesidad de reasumir funciones, la de resolver el recurso de apelación contra los actos producidos por sus inferiores jerárquicos, no puede hablarse de delegación de funciones sino que más bien se está en presencia de un fenómeno de desconcentración en el ejercicio de las mismas, en donde la autoridad superior conserva la titularidad de la competencia."*² (Negrilla fuera del texto)

De esta manera, queda claro que los actos administrativos proferidos en ejercicio de facultades delegadas se entienden jurídicamente realizados por su titular

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-936 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

² Posición ratificada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, sección primera, en la sentencia de treinta y uno (31) de enero de dos mil dos (2002), Consejero ponente, Doctor MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA

26



originario, pues el delegatario reemplaza para todos los efectos al delegante como si actuara él mismo y por consiguiente contra estos actos administrativos proceden los mismos recursos que los que procederían si los hubiese emitido el delegante.

En este orden de ideas, los actos administrativos expedidos por la Secretaría Distrital de Ambiente, en ejercicio de sus funciones ambientales, solamente procede el recurso de reposición por no existir superior jerárquico que las revise.

Así las cosas, la Resolución No. 4845 del 27 de noviembre de 2008 se suscribió en ejercicio de una función delegada del Secretario Distrital de Ambiente a la Directora Legal Ambiental, subrogándose ésta última en las mismas condiciones que el primero y al estar legalmente establecido que los actos administrativos de los Secretarios del Despacho solo procede recurso de reposición, se desvirtúan los argumentos presentados en el presente recurso de queja donde se pretendía encuadrar la viabilidad del recurso de apelación contra la mencionada Resolución al separar las funciones del delegante con las del delegatario cuando legalmente el régimen de delegación establece que contra los actos de los delegatarios no procede recurso de apelación ante el delegante, pues se entiende que el delegatario lo reemplaza, es como si actuara él mismo.

Corolario de lo anterior, se procederá a rechazar por improcedente el recurso de queja interpuesto.

Ahora bien, respecto a los argumentos presentados respecto a que esta Entidad no ha evaluado los argumentos de fondo presentados por la sociedad JARDINES DE PAZ S.A. con ocasión del proceso sancionatorio iniciado mediante Resolución No. 1919 del 15 de julio de 2008 es del caso indicar que, en aras de proteger la primacía de lo sustancial sobre lo formal se procederá a analizarlos en el acto administrativo que resuelva de fondo el mencionado proceso sancionatorio.

Dentro de la normativa legal aplicable para proferir esta providencia, encontramos:

Que el artículo 80 de la Carta Política consagra que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, lo cual indica claramente la potestad planificadora que tienen las autoridades ambientales, ejercida a través de los instrumentos administrativos como las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones ambientales, deben ser acatadas por los particulares.

Que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, confiere competencia a los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes para ejercer dentro del perímetro urbano, las



mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

Que el numeral 2º del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 la da legitimidad a esta Secretaría para ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Que así mismo, el numeral 12º ibidem establece como función a la Autoridad Ambiental ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

Que mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, se modificó la estructura de la Alcaldía Mayor de Bogotá y se transformó el Departamento Técnico Administrativo de Medio Ambiente DAMA, en la Secretaría Distrital de Ambiente, a la que se le asignó entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.

Que en virtud del Decreto 561 del 29 de diciembre de 2006, se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones, dentro de las cuales, se encuentra la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que finalmente, en virtud de la Resolución No 110 del 31 de enero de 2007 la Secretaria Distrital de Ambiente delegó en cabeza del Director Legal Ambiental de esta Entidad, la función de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales se otorgan, conceden, niegan, modifican los permisos y/o autorizaciones ambientales.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría Distrital
Ambiente

- 0805

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO.- DENEGAR por improcedente el recurso de queja interpuesto por la sociedad **JARDINES DE PAZ S.A.** contra la Resolución No. 4845 del 27 de noviembre de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar la presente providencia al representante legal de la sociedad denominada **JARDINES DE PAZ S.A.**, o quien haga sus veces, en la Avenida Calle 72 No. 6 – 30, piso 14 de esta ciudad.

ARTÍCULO TERCERO.- Fijar la presente providencia en lugar público de la entidad y publicarla en el boletín que para el efecto disponga la entidad, así mismo remitir copia a la Alcaldía Local de Usaquén para que se surta el mismo trámite. Lo anterior en cumplimiento del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

ARTÍCULO CUARTO.- Contra la presente resolución no procede recurso alguno y se entiende agotada la vía gubernativa, de conformidad con el artículo 63 del C.C.A.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

16 FEB 2009


ALEXANDRA LOZANO VERGARA
Directora Legal Ambiental *op*

*EXP No 08-2008-3560
2008ER59509 del 24/12/08
Adriana Durán Perdomo*