

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO EFREN CUERVO PINZON

Director Jurídico

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR

sau@car.gov.co

Av. Esperanza No. 62-49 PS 6

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cítese este número 13002022E2024510	
	Fecha Radicado: 2022-12-31 20:05:22	
	Código de Verificación: b0716	Folios: 0
	Radicado: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Ley 1333 de 2009. Consulta sobre la aplicación del silencio administrativo positivo en los procesos sancionatorios ambientales. Radicado No. 2022E1046740 de fecha 29 de noviembre de 2022.

Respetado Doctor Cuervo

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

- Concepto 1300 – E2- 000516 del 01 de junio de 2021
- Concepto OAJ – 1302 – 2 – 43572 del 27 de diciembre de 2021
- Concepto 1300 – E2 – 2022 – 000257 del 15 de febrero de 2022

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

- Constitución Política de la República de Colombia - 1991
- Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”*
- Ley 1333 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

- Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- Decreto Ley 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”
- Decreto 1076 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

III. ASUNTO A TRATAR:

¿Las Corporaciones Autónomas Regionales deben aplicar el silencio administrativo positivo que establece la Ley 1437 de 2011, en el artículo 52, en los procesos administrativos sancionatorios ambientales regulados por la ley especial 1333 de 2009, cuando los recursos de reposición hubieren sido presentados debida y oportunamente y no hubieren sido resueltos dentro del año siguiente a partir de su radicación?

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sea lo primero manifestar que, esta Cartera Ministerial se pronunció con anterioridad al respecto, siendo el pronunciamiento más reciente el concepto 1300 – E2 – 2022 – 000257 del 15 de febrero de 2022, en el cual se señaló:

(...)

“Sea lo primero manifestar que de acuerdo con lo señalado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código”

No obstante, lo anterior, hay que tener en cuenta que la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, es una norma de carácter especial y de orden público a través de la cual se desarrolla el proceso sancionatorio ambiental, por lo que el inicio, sus etapas, características, formas, plazos, términos y fenómenos jurídicos que puedan operar en el desarrollo del mismo son los consagrados expresamente en esta norma.

Ahora bien, en cuanto al interrogante donde pregunta si **“Debe aplicarse en los procesos sancionatorios ambientales que adelantan las corporaciones autónomas regionales en sus respectivas jurisdicciones y que se rigen por la Ley 1333 de 2009, el silencio administrativo positivo que prevé la Ley 1437 de 2011, en su artículo 52, frente a aquellos recursos de reposición que no son resueltos en el término de un (1) año, contado a partir de su interposición”**, se aclara que el procedimiento contenido en la Ley 1333 de 2009 es un procedimiento administrativo de carácter sancionatorio, y al tratarse de una norma de carácter especial, en lo no previsto en esta, según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, se

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

*deberá aplicar lo previsto en esta Ley, lo cual se corrobora en la Ley 1333 del año 2009 en su artículo 30, al disponer el régimen de recursos en los siguientes términos: “**ARTÍCULO 30. Recursos.** Contra el acto administrativo que ponga fin a una investigación sancionatoria ambiental procede el recurso de reposición y siempre que exista superior jerárquico, el de apelación, los cuales deberán ser interpuestos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo”.*

Nota: (Ver Ley 1437 de 2011)

*En virtud a lo anterior, queda claro que los vacíos en aspectos fundamentales en materia de recursos, y etapas procesales no previstas en dicha Ley, se debe acudir a la regulación establecida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por la clara preceptiva consagrada en el artículo 30 de la Ley 1333, remitiendo a la regulación dentro de la Ley 1437 de 2011, adaptándolo en su artículo 52: **ARTÍCULO 52. Caducidad de la facultad sancionatoria: ...Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente,** sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

*En igual sentido, refiriéndonos a su pregunta específicamente, a “**debe aplicarse...el silencio administrativo positivo que prevé la Ley 1437 de 2011, en su artículo 52, frente a aquellos recursos de reposición que no son resueltos en el término de un (1) año, contado a partir de su interposición**”. Tenemos entonces que el silencio administrativo es un fenómeno que la ley contempla con la finalidad de proteger el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, para los casos en los que la Administración no se pronuncie frente a peticiones o recursos interpuestos por los administrados, generando un acto ficto o presunto que según el caso niega o acepta lo solicitado.*

En cuanto a los efectos del silencio administrativo, tenemos que de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en sus artículos 83 y 84, la regla general es que este tiene efectos negativos, puesto que el silencio será positivo solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, por tanto, en los demás casos será negativo.

De igual forma lo ha considerado el H. Consejo de Estado en Sentencia del 25 de abril de 2018, radicado 73001233300020140021901, Consejera ponente Stella Jeannette Carvajal:

“(...) tratándose del positivo, el Consejo de Estado explicó que el acto presunto hace que el administrado vea satisfecha su pretensión como si la autoridad la hubiera resuelto de manera favorable, y a su vez la Administración pierde competencia para decidir.

Así las cosas, para que se configure este fenómeno se deben cumplir tres requisitos:

i. Que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual deba resolver la petición;

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

ii. Que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo y

iii. Que la autoridad que estaba en la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal. Por último, es bueno precisar que dentro del plazo legal no solo se debe emitir la decisión, sino también su respectiva notificación en debida forma”.

Teniendo en cuenta lo anterior, para que se configure el silencio administrativo positivo se deben cumplir los presupuestos legales y jurisprudenciales, en cuanto a los tres requisitos señalados y a falta de uno de estos se aplicará la regla general, que genera el silencio administrativo negativo.

Entre las normas legales que establecen, de manera expresa el silencio administrativo positivo, se encuentran, entre otras, el artículo 25 de la Ley 57 de 1985 que hace relación al acceso a documentos públicos; el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que tiene que ver con las solicitudes formuladas en el curso de la ejecución de un contrato estatal y el artículo 123 del Decreto 2150 de 1995 relacionado con las peticiones que formulen los usuarios en la ejecución del contrato de servicios públicos, etc.

De acuerdo con lo anterior, de manera excepcional, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo presume que, en casos taxativos, el silencio de la administración equivale a una decisión positiva, respecto de peticiones a ella formuladas; por tal razón, resolver recursos fuera del término establecido por la Ley por parte de la administración, o no resolverlos, no se encuentra prevista dentro de las normas especiales de la Ley 1333 de 2009 consagrando silencio administrativo positivo.

*Finalmente, existe un procedimiento especial para invocar el silencio administrativo positivo reglado por la Ley 1437, en su artículo 85, en el que dispuso: **“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.”

En conclusión, es importante precisar, que, al interponer un recurso de reposición en contra de un Acto Administrativo, bien sea resuelto fuera del término establecido por el artículo 52 de la Ley 1437 del 2011 y el recurrente no comparta tal decisión, la controversia es exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, bajo las causales previstas por el artículo 137 del CPACA; por lo cual es improcedente la revocatoria directa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 94 y 95 ibidem.”

(...)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

V. CONCLUSIONES

El silencio administrativo es un fenómeno que la ley contempla con la finalidad de proteger el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, para los casos en los que la Administración no se pronuncie frente a peticiones o recursos interpuestos por los administrados, generando un acto ficto o presunto que según el caso niega o acepta lo solicitado.

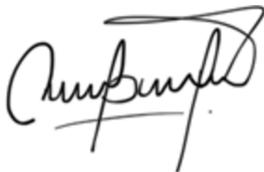
De conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en sus artículos 83 y 84, la regla general del silencio administrativo, es que este tiene efectos negativos, puesto que el silencio será positivo solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, por tanto, en los demás casos será negativo.

Para que se configure el silencio administrativo positivo, se deben cumplir los presupuestos legales y jurisprudenciales, en cuanto a los tres requisitos señalados (i. Que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual deba resolver la petición; ii. Que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo y iii. Que la autoridad que estaba en la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal. Por último, es bueno precisar que dentro del plazo legal no solo se debe emitir la decisión, sino también su respectiva notificación en debida forma) por lo que a falta de uno de estos requisitos se aplicará la regla general, la cual establece que el silencio administrativo es negativo.

Así las cosas, es importante precisar, que, al interponer un recurso de reposición en contra de un Acto Administrativo, bien sea resuelto fuera del término establecido por el artículo 52 de la Ley 1437 del 2011 y el recurrente no comparta tal decisión, la controversia es exclusiva de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, bajo las causales previstas por el artículo 137 del CPACA; por lo cual es improcedente la revocatoria directa, en virtud de lo dispuesto por el artículo 94 y 95 ibídem.

El presente concepto se expide a solicitud del Señor ORLANDO EFREN CUERVO PINZON y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución*”.

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Caryni Negrete Rentería – Profesional Especializado/Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad

Revisó: Carmen Lucía Pérez Rodríguez – Coordinadora (E) Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad