

MEMORANDO

1.2 11 NOV 2015

Bogotá, D.C.,

**PARA:** ANA MERCEDES CASAS FORERO  
Coordinadora grupo agroquímicos y proyectos especiales.

**DE:** CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Memorando 2015048064-3 del 11 de septiembre de 2015 (COR8429-00-2015)  
Remisión radicado 2015028507 de mayo de 2015, Resoluciones otorgamiento  
cupo. COR4262-00-2015

Respetada doctora Ana Mercedes,

En atención al asunto de la referencia, y en relación con las Resoluciones 6 y 7 de 2015 expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y Resolución 11 de 2015 de la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar, el Grupo bajo su cargo solicita establecer:

"(...) 1. Si dichas resoluciones pueden ser incorporadas dentro de los expedientes creados en esta Autoridad mediante el auto que avocó conocimiento de los mismos, toda vez que para la fecha del 07 de enero de 2015, las corporaciones tenían aún los expedientes en sus dependencias, ya que el plazo para remitirlos a esta Autoridad era de 15 días los cuales vencían el 23 de enero de 2015."

2. Si las Corporaciones Autónomas Regionales que no han allegado a esta Autoridad Ambiental los respectivos expedientes y han emitido actos administrativos en el año 2015, otorgando cupo de aprovechamiento y/o producción de especies (modificaciones,) las mismas podrán ser tenidas en cuenta o definitivamente son ineficaces toda vez que no son emitidas por funcionario competente?"

3. Si esta Autoridad Ambiental debe solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales el inicio de las acciones pertinentes para revocar los actos administrativos que otorgaron cupo de aprovechamiento y/o producción a Zocriaderos dentro de la vigencia año 2015, para la especie CAIMAN, COCODILUS, FUCUS (Babilla), como los demás actos administrativos emitidos posteriormente que tengan relación con las especies Amenazadas de fauna y Flora - CITES?"

4. Igualmente, si se debe iniciar por parte de esta Autoridad Ambiental el proceso para otorgar el respectivo cupo de aprovechamiento y/o producción? (...)"

Lo anterior se encuentra precedido de las normas con fundamento en las que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, obtuvo la competencia relacionada con la expedición de los cupos para el aprovechamiento de especies CITES.

*Giovanny G.  
11-NOV-2015*

Teniendo en cuenta lo anterior, se proceden a revisar los siguientes:

I. Antecedentes

Sea lo primero indicar que la legislación colombiana busca preservar la seguridad jurídica de los ciudadanos en el sistema normativo, impidiendo que las reglas jurídicas que regulan sus relaciones y las de estos con el Estado, puedan ser sujeto de cambios intempestivos e imprevisibles.

Para realizar lo anterior, entre las limitaciones impuestas, la Ley ha concebido que los actos administrativos gocen de presunción de legalidad, según se encuentra establecido en el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

**"Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...)".

Lo anterior, busca preservar la consistencia del sistema normativo siempre que los requisitos de los actos administrativos se atiendan con rigurosidad.

Sobre los requisitos del acto administrativo, manifiesta el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia del 6 de abril de 2000, MP: Olga Inés Navarrete Barrero, que:

"(...) Al efecto, encuentra la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sentado doctrina de los elementos del Acto Administrativo, y sostiene que existen ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia. Esos elementos son los siguientes: Órgano competente, Voluntad administrativa, Contenido, Motivos, Finalidad y Forma. (...)".

La sanción por los defectos en la formación de los actos relacionada con los elementos esenciales del acto administrativo resulta en una causal de nulidad, según lo señala el inciso segundo del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo<sup>1</sup> y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el caso sometido al estudio de la Oficina Asesora Jurídica fue puesto en conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ser de la competencia de esta.

A su recibo, el Grupo de Agroquímicos y Proyectos Especiales, analizó las resoluciones y como consecuencia de ello, señaló el artículo y una jurisprudencia relacionados con la

<sup>1</sup>Cfr. Inc. 2. Art. 137. Ley 1437 de 2011. "(...) Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)".

revocatoria directa de los actos administrativos, así como también una breve reseña de la confianza legítima como garantía de los ciudadanos para preservar la seguridad jurídica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se entra a considerar la procedencia de la revocatoria directa y del principio de confianza legítima, motivo por el que se proceden a efectuar las siguientes:

## II. Consideraciones

En el presente caso se debe analizar que las Resoluciones 6 y 7 de 2015, expedidas por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la Resolución 11 de 2015 de la Corporación Autónoma del Sur de Bolívar, fueron expedidas el día 7 de enero de 2015.

Para esta fecha, es claro que la norma vigente en materia de licenciamiento ambiental era el Decreto 2041 de 2014, cuya vigencia inició el 1<sup>o</sup> de enero de 2015, en los términos de su artículo 53.

En este sentido, se observa que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 2041 de 2014, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se hizo competente para expedir las licencias a que se refiere el numeral 16 del artículo 8 del Decreto 2041, razón por la cual cualquier otra entidad había dejado de ser competente para lo mismo.

Ahora bien, el parágrafo 3 del artículo 52 del decreto 2041 de 2014, estableció:

**"Parágrafo 3°.** Las autoridades ambientales que tengan a su cargo proyectos de zootecnia que impliquen el manejo de especies listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Cites) deberán remitir en tiempo no superior a quince (15) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, los expedientes contentivos de los mismos con destino a la ANLA quien los asumirá en el estado en que se encuentre."

Lo anterior no implica que las Corporaciones conservaran competencia alguna en relación con los Zootecnicos CITES, sino que contaban con un plazo determinado para remitir sus actuaciones a la Autoridad, contenidas en expedientes asumidos por la Entidad en el estado en el que se encontraran.

Así las cosas, encontramos que independientemente de que las corporaciones contaran hasta el 23 de enero con los expedientes de los proyectos de zootecnia que impliquen el manejo de especies listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Cites), ese plazo no implicaba que pudieran expedir y notificar actuaciones referidas a los mismos, lo que nos lleva a señalar que las corporaciones actuaron sin competencia en relación con los trámites puestos bajo el conocimiento de la Oficina, por su parte.

Por consiguiente, se considera prudente recomendar a las Corporaciones Autónomas Regionales del Atlántico y del Sur de Bolívar, que analicen la procedencia de revocar directamente los actos administrativos expedidos sin competencia ya que gozan de presunción de legalidad, y ninguna otra autoridad podría realizar dicha gestión.

Sin embargo, en el evento en el que las Corporaciones se nieguen a hacerlo, ya sea por motivos fundados o porque no lo consideren pertinente, la Subdirección de Evaluación y Seguimiento deberá analizar la procedencia de solicitar a la Oficina Asesora Jurídica que los mismos sean demandados por haber sido expedidos por funcionario no competente.

Sobre la confianza legítima, solo se considera importante advertir que no es un mecanismo arbitrario de protección de los administrados y que a través de este tampoco se puede buscar legitimar situaciones que se encuentran al margen de la ley.

En consecuencia, se llega a las siguientes:

### III. Conclusiones

Se estableció que las resoluciones analizadas fueron expedidas por entidades que habían perdido competencia para ello, lo cual afecta los requisitos de validez de los actos e implica que los mismos sean anulables.

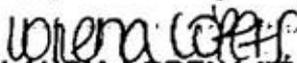
En consecuencia, se sugiere recomendar a las Corporaciones Autónomas Regionales del Atlántico y del Sur de Bolívar, que analicen la procedencia de aplicar la revocación directa de actos administrativos.

A pesar de lo anterior, en el evento en el que las Corporaciones se nieguen a hacerlo, la Subdirección de Evaluación y Seguimiento deberá analizar la procedencia de solicitar a la Oficina Asesora Jurídica que los mismos sean demandados.

Sobre la confianza legítima, solo se considera importante advertir que no es un mecanismo arbitrario de protección de los administrados y que a través de este tampoco se puede buscar legitimar situaciones que se encuentran al margen de la ley.

Finalmente, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, es oportuno advertir que 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.

Cordial saludo,

  
**CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Lady Arbelaez Ariza  
Fecha: 09/11/2015

<sup>2</sup> Cfr. Art. 1. Ley 1755 de 2015. "Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, capítulo 1, Derecho de petición ante las autoridades-Reglas Generales, capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas especiales y capítulo III Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011".