

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS POR DAÑOS
ANTI JURÍDICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
CASO SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

GACHANCIPÁ SÁNCHEZ OSCAR DANIEL

HURTADO MURCIA HAROLD GIOVANY

PACHECO VELASQUEZ ANDRES FELIPE

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ

12 DE NOVIEMBRE DE 2014

RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS POR DAÑOS
ANTI JURÍDICOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
CASO SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

GACHANCIPÁ SÁNCHEZ OSCAR DANIEL

HURTADO MURCIA HAROLD GIOVANY

PACHECO VELASQUEZ ANDRES FELIPE

Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título de Especialistas en
Derecho Administrativo

Asesor Metodólogo

Docente Tirado Acero Misael

Sociólogo Jurídico, Ph.d

Coordinador Especialización Derecho Administrativo

Dr. Fitzgerald John

Asesor Temático

Jurado Dr. Gonzales José Ignacio

Abogado, M.G Derecho Publico

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ

12 DE NOVIEMBRE DE 2014

ACEPTACIÓN

FIRMA DE JURADO

FIRMA DE JURADO

FIRMA DE JURADO

DEDICATORIA.

A Dios y Nuestros Padres.

Por habernos permitido llegar hasta este punto y por habernos dado la salud necesaria para lograr nuestros objetivos, por darnos la oportunidad de vivir y por estar con nosotros en cada paso que damos, por fortalecer nuestro corazón e iluminar nuestra mente y por haber puesto en nuestro camino a aquellas personas que han sido el soporte y compañía, durante todo el periodo de estudio, además de su infinita bondad y amor.

Bogotá D.C. 12 de Noviembre de 2014

SEÑORES.

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUA.

E. S. D.

REF: CESIÓN DE DERECHOS

Por medio del presente, procedemos a la Cesión de los Derechos Patrimoniales del Trabajo de Grado, presentado como requisito parcial para optar al título de Especialistas en Derecho Administrativo, a la Universidad la Gran Colombia, Facultad de Posgrados y Formación Continua, para que sea consultada y se promueva con fines educativos.

Cordialmente.

HAROLD GIOVANY HURTADO MURCIA

ANDRES FELIPE PACHECO VELASQUEZ

OSCAR DANIEL GACHANCIPÁ SÁNCHEZ

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA	10
1.1. Desarrollo Histórico del Régimen de Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades Públicas.....	11
1.2. Análisis de los Casos más Relevantes a Nivel Mundial.....	13
1.3. Desarrollo Jurisprudencial de la Corte Suprema de justicia antes del Decreto 528 de 1986.....	15
1.4. Fundamento Normativo en Colombia.....	17
1.5. Análisis de las Sentencias Unificadas del Consejo de Estado.....	20
1.6. Teorías Sobre el Régimen de Responsabilidad de las Autoridades Públicas.....	23
1.6.1. Régimen de Responsabilidad Subjetivo.....	23
1.6.2. Régimen de Responsabilidad Objetivo.....	25
CAPÍTULO II. AUTORIDADES PÚBLICAS Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	28
2.1. Responsabilidad de la Autoridades Públicas.....	28
2.2. Caso Secretaria Distrital de Ambiente.....	29
2.3. Historia de la Secretaria Distrital de Ambiente.....	31
2.4. Marco Constitucional y Legal de la Secretaria Distrital de Ambiente.....	32
2.5. Funciones de la Secretaria Distrital de Ambiente.....	33
CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE POR OMISION DE SUS FUNCIONES	36
3.1. Tipo de Responsabilidad de la Secretaria Distrital de Ambiente.....	36
3.2. Daños Antijurídicos Ocasionados por Omisión de la Secretaria Distrital de Ambiente.....	37
Conclusiones.....	55
Bibliografía.....	57

INTRODUCCIÓN

La responsabilidad que el Estado tiene con sus administrados puede ser contractual o extracontractual, la primera es la que versa sobre el camino del contrato ya sea pre, en desarrollo de él, o pos contractual, y se encuentra regulada por la Ley 80 de 1993, la segunda hace referencia a la responsabilidad sin que exista vinculo jurídico pre existente al daño que debe ser antijurídico.

La responsabilidad extracontractual del Estado ha evolucionado históricamente, se puede observar que cada vez el Estado es más garante en cuanto a la responsabilidad que le corresponde por el daño antijurídico causado a sus administrados con la acción u omisión de sus autoridades públicas.

Jurisprudencialmente antes del año 1991 la Corte Suprema de Justicia, y el Consejo de Estado desarrollaron el tema de la responsabilidad del Estado Colombiano frente al daño antijurídico partiendo de la legislación y jurisprudencia francesa, a partir de la promulgación de la Constitución Política actual se incluye de manera explícita la cláusula de responsabilidad Estatal que se encuentra el artículo 90 la cual se indica que:

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra el”

El concepto de daño antijurídico, lo que hizo fue consagrar, la responsabilidad objetiva y subjetiva, es decir, una responsabilidad en la cual una persona no está en la obligación jurídica de soportar un daño, ya sea por la acción u omisión de sus agentes, toda vez que el daño se considera como un agravio o lesión que puede ser personal o sobre la persona o real sobre los bienes que tiene a disposición la persona.

La Constitución Política de Colombia fue denominada por algunos tratadistas como la Constitución ecológica, esto se evidencia en algunos de sus artículos que dan especial protección al medio ambiente, así lo menciona la sentencia C-058 del 17 de Febrero de 1994, del Magistrado Sustanciador Martínez Caballero, Alejandro, a cual define el desarrollo sostenible en la Constitución del 1991 y consagra 49 artículos hacia la protección del medio ambiente y recursos naturales, y entre sus artículos se pueden destacar, el 58 que trata de la propiedad privada la cual tiene una función ecológica y también el 79 que trata acerca del derecho a un ambiente sano y la participación ciudadana que puedan afectarlo; dando lugar a los ecosistemas denominados humedales.

De esta manera en Colombia se da paso a nivel constitucional a la importancia mayúscula que requiere la protección del medio ambiente, creando entidades encargadas de la protección y manejo de los recursos ambientales.

Así pues, se da comienzo a una revolución en materia de cuidado ambiental en Colombia, por lo que se crean diferentes Entidades encargadas del caso a nivel nacional, específicamente en el caso bogotano se erige el Departamento Administrativo del Medio Ambiente.

En el caso concreto se debe determinar ¿cuál es el régimen de responsabilidad aplicable a la autoridad pública de la secretaria de ambiente por daños antijurídicos del año de 2009 a 2014?

Antes de la promulgación de dicha cláusula de responsabilidad Estatal no existía norma constitucionalizada que obligara al Estado a responder por los daños antijurídicos que se dieran con ocasión de sus agentes, para ese entonces el Estado tenía que responder en razón del daño causado a las víctimas y todo daño tenía que ser reparado bajo el criterio de la responsabilidad civil, solo a partir de la Constitución de 1991 se empieza a desarrollar la responsabilidad del agente causante de daño.

No todos los daños causados por las autoridades públicas le son imputables al Estado según la jurisprudencia del Consejo de Estado a la luz del artículo 90 de la Constitución vigente, solo le son imputables aquellos que tienen la denominación de antijurídicos y coloca como requisito que se den con la acción u omisión de sus autoridades públicas, y se podrá repetir contra el agente de haya obrado con dolo o conducta gravemente culposa para la realización de aquel daño que los administrados no están en deber de soportar.

La investigación a desarrollar es conveniente porque ahonda todo el extracto que se puede obtener del artículo 90 de la norma superior, pues es evidente que el constituyente primario buscaba dejar por sentada la responsabilidad del Estado frente a sus actuaciones.

La presente investigación hace parte de la línea de Derecho de la Universidad la Gran Colombia, la cual va enfocada en justicia, la convivencia y la inclusión social, y la sublínea de Derecho Constitucional, reforma a la administración de justicia, y bloque de constitucionalidad.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En materia administrativa cuando se habla de la responsabilidad del Estado, es necesario tener como base fundamental sus tres elementos, los cuales son actuación administrativa, el daño, que debe ser antijurídico y la tercera y sin duda la más relevante es el nexo de causalidad entre las anteriores.

Para empezar, se debe tener en cuenta que el daño es toda afectación o agravio a la integridad de una persona, o cosa, que además se le agrega el apellido "antijurídico" para que el Estado responda patrimonialmente, de esta manera la jurisprudencia lo define como una carga que las personas no están en el deber legal de soportar, en este sentido se unifican los dos conceptos para que se configure el daño antijurídico.

Tal como lo expresa el Doctor Ruíz Orjuela, Wilson (2010. p. 52, 53). El daño antijurídico es un daño que no se contempla como carga publica lo que indica que no está en la obligación de soportarlo, motivo por el cual se puede decir que no todo daño ocasionado por las autoridades públicas es indemnizable toda vez que hay cargas que pueden lesionar el patrimonio de una persona, y en este caso no se tendría como daño antijurídico sino como una contribución para el desarrollo social.

De antemano debe anotarse que la definición de daño antijurídico no se encuentra desarrollada en la ley, por otro lado ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado, el creador de una definición y una línea jurisprudencial partiendo de que la actuación de las autoridades públicas causen agravios o lesiones al patrimonio o a la integridad de una persona, que no estaba en la obligación legal de soportarlo, lo que quiere decir que excedió o sobrepaso los límites de afectación con relación a los demás administrados.

Con base en lo anterior, ese daño antijurídico puede estar en el margen de la legalidad o de la ilegalidad, sin duda alguna no es relevante tener en cuenta este factor toda vez que como

ya se indicó para que el Estado responda patrimonialmente deben configurarse los tres elementos.

1.1. Desarrollo Histórico del Régimen de Responsabilidad Patrimonial de las Autoridades Públicas.

En la Historia de la Responsabilidad Estatal, el Doctor López Morales, Jairo (2001) manifiesta que entre los años de 1895 a 1903 las altas Cortes francesas dan un paso adelante, generando la teoría de la responsabilidad directa del Estado, ya que es una función esencial que se le debe prestar a la comunidad como los son los servicios públicos, que se requieren para la satisfacción de las necesidades más importantes, en razón a lo anterior, cualquier daño causado por irregularidades o deficiencias en la prestación de esos servicios debe ser reparado.

La evolución en el campo de las responsabilidad estatal, llego a elaborar modernas teorías que en la actualidad, son aplicadas como por ejemplo la teoría del daño especial, en donde, el evidente desequilibrio de las cargas públicas que implique un daño a un particular, en la cual no esté obligado de soportar, se presume el nexo causal entre el daño y el hecho.

Con lo anterior se puede obtener una celeridad en la carga probatoria del demandante, toda vez que se facilita inmensamente el acceso a una verdadera justicia material.

En Colombia antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, no existía en el ordenamiento jurídico, ninguna cláusula que manifestara de manera específica la responsabilidad patrimonial del Estado, por esta razón el desarrollo histórico se contempla en 4 etapas como lo expresa en su tesis de “La responsabilidad del Estado en el artículo 90 de la Constitución” el Doctor Ruíz Orjuela, Wilson (2010. p.13, 14).

La primera etapa corresponde al desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia hasta el año de 1964, con base a la responsabilidad directa e indirecta fundada por la culpa in eligendo e in vigilando por parte del Estado.

La segunda corresponde, y se da con ocasión del decreto 528 de 1964 se le otorga la competencia al Consejo de Estado para conocer sobre todo el tema de responsabilidad por parte del Estado, órgano que complementa la jurisprudencia con base a la legislación y jurisprudencia francesa.

La tercera etapa corresponde al desarrollo jurisprudencial y el cambio de no basarse en el código civil si no en la doctrina existente.

La cuarta corresponde a la expedición de la cláusula de responsabilidad del Estado, la cual fue constitucionalizada en el artículo 90 de la constitución política de 1991.

Se encuentran otras posiciones como la del Doctor Paillet, Michel (2001, p. 28, 29, 31), en su obra la responsabilidad administrativa, donde se encuentra que la historia de la responsabilidad tiene dos fases la primera y la que resalta con mayor importancia en su texto es la que se dio con ocasión al desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia y la segunda desde 1964 hasta nuestros días.

Planteamiento sin duda relevante debido a que simplifica en dos etapas lo que para muchos otros doctrinantes lleva un mayor y más minucioso desarrollo este autor traspasa los límites del tiempo a la jurisdicción y competencia, haciendo un comparativo de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado aclarando los regímenes de imputación aplicables a cada caso en particular.

Hay autores como el Doctrinante Aldana Duque, Hernán (2008), en su obra sobre la “Responsabilidad Objetiva de la Administración Pública en Colombia”, se puede considerar que estos actos siempre se entenderán como daños antijurídicos, teniendo en

cuenta que cualquier acto del Estado, que causa un daño, es considerado ilegal y por esta razón el Estado, está obligado a responder patrimonialmente por cualquier perjuicio que sea causado por la prestación de un servicio o en el desarrollo de sus actividades y sus funciones.

El Estado, como ente superior, tiene la finalidad o el objetivo de garantizar y proteger, todos los principios y valores que se han presupuestado en nuestra Constitución Política de Colombia de 1991, por esta razón, este ente ficticio, está obligado a responder por los daños que se puedan causar en la prestación de un servicio o en el desarrollo de sus actividades.

El Doctor Martínez Cárdenas, Edgar (2008), da a comprender de una manera sencilla que el empleo público, se manifiesta como el fundamento básico de la estructura de la función pública y es entendido como ese conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se le asignan a una persona de acuerdo a sus competencias con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado, y además que con base en la clasificación de estos, se puede controlar y regular la determinación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

1.2. Análisis de los Casos más Relevantes a Nivel Mundial.

La responsabilidad del Estado, se fundamentó en los diferentes pronunciamientos sobre el tema que se originaron en Francia, con la aparición del Fallo Blanco y el Fallo Cadot, con los cuales empieza a desarrollar la tesis de que el Estado es responsable por las acciones u omisiones de sus agentes y siendo responsable debe reparar el daño causado.

El Fallo blanco lo generó el tribunal de conflictos de Francia el 8 de febrero de 1873 y de acuerdo con el Doctor Rodríguez, Libardo (2011) estese caracteriza porque por primera vez se desvincula la responsabilidad del Estado de las normas del Código Civil y le otorga autonomía e independencia a la jurisdicción Administrativa para que el Estado indemnice

los perjuicios que ocasione a los particulares por su acción u omisión, el Fallo Blanco se denominó de esta manera porque fue la sentencia de una demanda instaurada por el señor Juan Blanco, el cual reclamaba una indemnización por parte del Estado por la causa de una imprudencia de unos funcionarios que habían permitido que una vagoneta rodara causándole la amputación de uno de los miembros inferiores a su menor hija Agnes Blanco.

Esta sentencia fue expedida por el tribunal de conflictos, que tenía la función de dirimir los conflictos de competencia entre el Consejo de Estado y la Jurisdicción Ordinaria, en el cual se pone de presente que se necesitan normas especiales para fallar esos casos donde se presentan controversias entre el Estado y los particulares por perjuicios que surgen de una actividad del Estado, generando entonces la importancia del Fallo Blanco para el derecho administrativo, es que desde allí se empieza a crear normas especiales para dirimir conflictos entre los particulares y el Estado por su evidente necesidad.

El Fallo Cadot, lo genero el Consejo de Estado de Francia el 13 de Diciembre de 1889 y se caracterizó porque el Consejo de Estado se atribuye la competencia de conocer todas las controversias que se presentaran entre los administrados y el Estado, sin necesidad que previamente fueran conocidas por los funcionarios del gobierno.

Este Fallo Cadot se da porque hasta ese en esa época existía lo que se denominaba el Ministro Juez, el cual era una instancia en donde la autoridad administrativa, resolvía las controversias entre los particulares y la administración, el decidía, si aceptaba o no la reclamación realizada, si no aceptaba la reclamación, esa decisión podía ser apelada ante un juez del Consejo de Estado, de allí el Consejo de Estado quien era un órgano consultivo que tenía competencia solo en ciertos asuntos del gobierno y eventualmente una segunda instancia sobre las decisiones que tomaban las autoridades administrativas, se da la atribución de competencia de conocer todas las controversias que se presentaran entre los administrados y el Estado, generando una división real entre el poder judicial y el Estado, surgiendo la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

De acuerdo a esta atribución de competencias se crea el Decreto Ley 528 de 1964 en la cual se traslada a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las competencias que anteriormente le correspondía a la Corte Suprema de Justicia en asuntos sobre la responsabilidad contractual y extracontractual del Estado.

1.3. Desarrollo Jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia antes del Decreto 528 de 1986.

La responsabilidad Estatal se manifestaba como una institución meramente jurisprudencial, con base de la jurisprudencia desarrollada en sus inicios por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por el Consejo de Estado, con algunas disposiciones del Código Civil que regulaban el tema de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho privado.

La Corte Suprema de Justicia, genera un aporte mediante la sentencia del 22 de octubre de 1896, donde se considera que las entidades estatales son personas jurídicas y, por tanto, deben responder penalmente por los daños que ocasionaran a los ciudadanos, de igual manera, sí se encontraban que estaban obligadas objetivamente a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos, estos debían reparar el daño, patrimonialmente.

A partir de la expedición de la Ley 167 de 1941, se establecieron unas modalidades concretas como lo son, la responsabilidad indirecta, la responsabilidad directa y la falla en el servicio, que acogerá posteriormente la jurisdicción contencioso administrativo.

Desde el siglo XIX, la Corte Suprema de Justicia, generalizo la competencia en materia de responsabilidad del Estado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución de 1886, según el cual siempre estará obligado a dirimir los negocios contenciosos en que tenga parte la Nación, cualquiera que sea su naturaleza.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia se ayudó con las normas del Código Civil que regulaban la responsabilidad extracontractual de los particulares, en la que se vio como una evolución ya que se fundamentó de acuerdo a los artículos 2347 y 2349 del Código Civil, aplicándolos como una manera de interpretar la responsabilidad civil extracontractual de las personas jurídicas de derecho privado con la obligación de indemnizar, la cual estuvo fundada por la culpa in eligendo e in vigilando por parte del Estado.

La responsabilidad patrimonial del Estado antes de la Constitución de 1991 se manifestaba de conformidad con la Constitución de 1886 en donde se establecen de manera muy explícita en los artículos 16, 20 y 51, los cuales señalaban que las autoridades de la República estaban instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honras y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

Esta Constitución de 1886 también manifestaba que al igual que los particulares, los funcionarios públicos, son responsables ante las autoridades, por su infracción a la Constitución o las leyes, como también por la extralimitación de sus funciones, o por omisión en el ejercicio de estas, de la misma manera establecía que las leyes determinarían la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos, que atenten contra los derechos garantizados por dicha Constitución de 1886.

Cabe aclarar la importancia para la investigación de ahondar en las decisiones jurisdiccionales emitidas por la corte suprema de justicia en el campo del derecho administrativo y para ello indagaremos en la obra anteriormente citada del Doctor Paillet, Michel.

El Doctor Paillet, Michel (2001, p. 30), señala varios casos relevantes y de manera cronológica en los que se decidió por corte suprema como garantizar el derecho a ser indemnizado por parte del Estado por no haber actuado con concordancia a la legislación

civil, el día 18 de abril de 1939 se dio una jurisprudencia de vital importancia en la cual la corte dijo:

“De acuerdo con la noción de riesgo inherente a algunas personas por la peligrosidad que ofrecen, la corte a sentado doctrina de que existe una presunción de responsabilidad contra tales empresas según artículos 2356 del código civil, lo cual no se desvirtúa si no se prueba la fuerza mayor o la imprevisibilidad”

Lo anterior basándose en una doctrina civilista lo que corrobora lo anterior mente expresado, sin duda alguna la corte legislaba el tema de la culpa llegando el vacío normativo teniendo como pilar el artículo 2356 del Código Civil.

Al asegurar que la Corte Suprema de Justicia, cumplía con una facultad legislativa que indicó, una jurisprudencia bastante cambiante y de manera amplia pero sutil manejaba temas de suma importancia buscando llegar a una transformación hacia en derecho público, por lo que el treinta de junio de 1962 la Corte Suprema Acoge el artículo 16 de la Constitución, construyendo la teoría de falla en el servicio teoría que más adelante culmino el consejo de Estado la cual es el fundamento de la responsabilidad todas las autoridades públicas, como lo puede ser en este caso la Secretaria Distrital de Ambiente.

1.4. Fundamento Normativo en Colombia

Nuestra Constitución Política de Colombia de 1991, produjo cambios importantes en términos de la teoría del Estado, en la cual, Colombia pasó de ser un Estado basado en un imperio de la ley a un Estado Social de Derecho, este cambio genero la introducción de una Constitución más social, en la que el ser humano, es el fundamento del Estado, convirtiéndose así en el objetivo y la finalidad de las actividades del Estado.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 artículo 90, nace la cláusula de responsabilidad Estatal y se introduce el concepto de daño antijurídico, en la cual el Estado debe responder por una acción u omisión de sus agentes, donde se cause un daño, real o personal, en la cual no se esté en la obligación jurídica de soportarlo.

La responsabilidad civil administrativa por parte del Estado, se desarrollaba jurisprudencialmente por parte de la Corte Suprema de Justicia y normativamente con los artículos 2347 y 2349 del Código Civil que hablan de la culpa in vigilando y la culpa in eligendo, de acuerdo con la responsabilidad directa e indirecta.

Colorario a lo anterior, la jurisprudencia francesa y el Código Civil Francés en el artículo 1384, nace el régimen de responsabilidad, así como lo plantea Juan Carlos Henao (1998) en su libro “El Daño”, fundamentándolo en la culpa in eligendo y la culpa in vigilando. Esta teoría quiere decir que el Estado será responsable in eligendo en el entendido que erró porque eligió a un funcionario que no era idóneo para desempeñar las funciones previstas y por tal motivo se causa un daño a un particular. Mientras que la culpa in vigilando se presenta cuando el Estado no ha vigilado las actividades realizadas por el funcionario y por tal motivo el Estado responde por no haber ejercido el control correspondiente a las acciones, omisiones o extralimitaciones del funcionario que causo el daño.

Posteriormente y de acuerdo a lo anterior también nace el régimen de la responsabilidad directa denominada tesis organicista, que consiste en que el Estado será responsable por las actuaciones y decisiones de los directores de los órganos estatales debido a que ellos se pronuncian en nombre del Estado, diferente al daño que causa un auxiliar o dependiente de una Entidad Pública porque es responsable directamente el funcionario.

En Colombia, La responsabilidad del Estado se constitucionalizo a partir del 1991, con la Constitución Política de Colombia en su Art. 90, de acuerdo y teniendo en cuenta los diferentes pronunciamientos sobre el tema que se originaron en Francia, con la aparición del Fallo Blanco y el Fallo Cadot, con los cuales empieza a germinar la tesis de que el

Estado siendo responsable por las acciones u omisiones de sus agentes debe reparar el daño causado.

En lo que sería una segunda etapa se da con el Decreto 528 de 1964 por el cual se le otorga la competencia al Consejo de Estado para conocer sobre todo el tema de responsabilidad por parte del Estado.

Posteriormente al ver que se necesitaba una norma específica sobre el derecho administrativo se crea el Decreto 01 de 1984, la cual actualmente fue derogada por la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A su vez la ley, contempla una clasificación por niveles jerárquicos que tiene en cuenta la naturaleza de las funciones asignadas a cada uno de los empleados públicos, como también los requisitos exigidos para el empleo y el grado de responsabilidad.

Se puede observar que hoy en Colombia este régimen de responsabilidad Estatal, no obedece a un esquema objetivo, sino que por el contrario, lo que esta norma constitucional consagra es que la responsabilidad del Estado sigue siendo subjetiva, por cuanto debe probarse la existencia de un daño antijurídico.

De lo anterior se concluye que todo el extracto que se puede obtener del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991, es necesaria ya que el constituyente primario busca dejar por sentada la responsabilidad del Estado frente a las actuaciones y por todos los daños causados, ya que tienen la denominación de antijurídicos y coloca como requisito que se den con ocasión de la acción u omisión de sus autoridades públicas, y se podrá repetir contra el agente de haya obrado con dolo o conducta gravemente culposa para la realización de aquel daño que los administrados no están en deber jurídico de soportar.

1.5. Análisis de las Sentencias Unificadas del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado, mediante sentencias de unificación a ponderado el tema de la responsabilidad del estado frente a las actuaciones u omisiones de sus autoridades administrativas, tal es el caso, que se puede explicar con de la acción popular Número 25000-23-27-000-2001-0479-01 en donde el Señor GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS demandan a varias entidades de orden público y privado, entre ellas a la Secretaría Distrital de Ambiente en consecuencia al deplorable estado del río Bogotá.

Es necesario entender que si bien es cierto el Distrito Capital debe responder como una sola unidad, de la sentencia del proceso en mención, existen obligaciones que exhortan de manera taxativa a la SDA para que cumpla con sus funciones de inspección, vigilancia y control en materia ambiental dentro de su jurisdicción, toda vez que es la autoridad competente en esta región.

En esta sentencia se habla sobre los perjuicios causados al ambiente, y los explica:

“... Como el conjunto de atentados contra un ecosistema en su composición, su estructura, y/o su funcionamiento. Estos perjuicios se manifiestan como un ataque a los elementos y/o a las funciones de los ecosistemas, independientemente de sus Repercusiones en los intereses humanos.

El atentado es perjudicial cuando es calificado, según el caso, de mensurable, suficiente, cuantificable, significativo, notable, sustancial, no insignificante, grave o irreversible.

Los ecosistemas se entienden como complejos dinámicos formados por comunidades de plantas, animales y microorganismos y por su entorno no viviente que por su interacción forman unidades funcionales.

Los elementos del ambiente se entienden como diversos componentes de los ecosistemas, independientemente de la estructura o funcionamiento de estos últimos. Los elementos del ambiente pueden ser o no ser objeto de una protección jurídica específica.

Por funciones ecológicas se entienden las interacciones entre los elementos y los procesos biológicos y biofísicos que permiten el mantenimiento y funcionamiento de los ecosistemas.”

De esta manera, aunque se entiende que la SDA no es quien comete el atentado, si es la autoridad llamada a evitar que esto se produzca en su jurisdicción, como se explica en la providencia anterior, pues se declara responsable al Distrito Capital de alrededor de 70 obligaciones en las que algunas se ordena de manera taxativa a la Secretaría Distrital de Ambiente y en otras tantas las acciones son de su competencia, dejando así un margen de 80 obligaciones para esta entidad en respuesta a su objeto como Secretaría Distrital de Ambiente.

Se puede inferir entonces, que al estar encargada del cuidado y la protección del medio ambiente; cuando la SDA incurre en alguna de las causales imputables al régimen de reparación directa teniendo en cuenta sus competencias, puede ser llamada a responder patrimonialmente.

El Consejo de Estado por primera vez en sentencia del 29 de julio de 1947, en el caso del periódico el Siglo S.A, aplica el régimen de responsabilidad objetiva fundada en el daño especial, el cual se basa en el principio de igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, según el cual el ciudadano, que como consecuencia, de las actividades de la administración se ve obligado a soportar una carga más alta, de la que le toca soportar a los demás ciudadanos y que además de esto, como resultado sufre un perjuicio, tiene el derecho a ser indemnizado.

En esta sentencia, se consagra por primera vez, la responsabilidad del Estado, por hechos y actuaciones de la administración fundamentada en la igualdad de los ciudadanos ante las cargas públicas, aplicando las normas de derecho público como la Ley 167 de 1941 que constituía el Código Contencioso Administrativo.

Posteriormente Con el Decreto Ley 528 de 1964, se inicia la competencia general del Consejo de Estado sobre los temas de responsabilidad y se genera por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, la teoría de la falla del servicio, la cual se caracteriza por la consecuencia de un funcionamiento tardío o de un mal funcionamiento del servicio, la cual causa un daño que es antijurídico porque la persona no está en la obligación de soportar, por esta razón el estado es responsable y por consiguiente está en la obligación de indemnizar los perjuicios ocasionados, esta responsabilidad se origina por el deber del estado de suministrar los medios conducentes para la efectividad de sus servicios.

De lo anterior, el Consejo de Estado mediante sentencia del 30 de marzo de 1990, con Ponencia del Consejero Dr. Antonio José de Irisarri, agrega y modifica la noción de falla del servicio, estableciendo un vínculo entre el funcionamiento tardío o mal funcionamiento del servicio y la violación del contenido obligacional que se le impone al Estado, de forma tal que para aplicar dicha noción de falla del servicio es necesario que se verifique que en la actuación de la administración se presenta la violación de la Constitución, la Ley o reglamento que establece las funciones de la respectiva autoridad pública.

En este orden de ideas mediante sentencia del 30 de julio de 1992 del Consejo de Estado trae a colación el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, realizando un análisis normativo, estableciendo unos requisitos propios para que la responsabilidad Estatal se configure.

En términos generales manifiesta que la responsabilidad del Estado, sea objetiva o subjetiva, debe surgir de una acción u omisión, que esa acción u omisión debe ser imputable a una autoridad pública y que esa acción u omisión, imputable a una autoridad

pública, cause un daño antijurídico a una persona natural o jurídica que no esté en la obligación de soportarlo.

1.6 .Teorías Sobre el Régimen de Responsabilidad de las Autoridades Públicas.

Las teorías sobre los regímenes en la responsabilidad Estatal son dos una la teoría o régimen de responsabilidad subjetiva, y la segunda que es la teoría de responsabilidad objetiva, de las cuales se enunciaran y desarrollaran a continuación.

1.6.1. Régimen de Responsabilidad Subjetivo.

Para empezar a desarrollar el régimen de responsabilidad subjetiva se aclara que esta se da con ocasión falla en el servicio, y se debe recordar que la prestación de los servicios públicos está en cabeza del Estado, así este en ciertos casos se los delegue a los particulares.

La responsabilidad subjetiva por falla se da cuando los agentes del Estado no obran de manera diligente, pertinente, con la pericia necesaria, para evitar que el servicio se preste de manera tardía, de manera inadecuada o no se preste. Lo primero que debe anotarse es que esta responsabilidad subjetiva se da con culpa del agente del estado, al configurarse la responsabilidad por falla de antemano se sabe que el Estado por intermedio de sus agentes no actuó de la manera correcta.

Falla en el Servicio por Retardo.

La falla por retardo es la que se da por la demora en la prestación del servicio el Doctor Ruíz Orjuela, Wilson (2010, p. 01), describe que son cuatro los requisitos para que se demande a una entidad por falla en el servicio por retardo, el primero que la administración

tenga un deber jurídico de actuar, lo que quiere decir que la obligación este enmarcada en la ley como función de la entidad, la segunda es el incumplimiento de la entidad, en este caso la prestación tardía del servicio, la tercera es que con esa prestación tardía se genere el daño antijurídico y la cuarta es el nexo causal entre la demora y el daño antijurídico.

Falla por Omisión

La responsabilidad por omisión de la administración se da cuando hay una ausencia de la prestación del servicio, que se constituye por negligencia injustificada, se da incumplimiento a una obligación legal causando un daño al administrado, agravio que no estaba en el deber legal de soportar.

Falla por Defectuoso Funcionamiento de la Administración.

La Falla por Defectuoso Funcionamiento de la Administración es la que recoge todas las fallas y el mal funcionamiento, que deriva la prestación de un mal servicio de la administración para con los administrados.

Falla Probada, Anónima, Presunta y Relativa.

La falla probada es en la cual la carga de la prueba se le trasmite a la parte interesada la cual tiene que probar el daño antijurídico, la actuación administrativa y el nexo causal entre estas dos.

La falla anónima es la que presume que el hecho dañoso fue por causa de la administración, aun así no se pudo probar cual fue el agente del estado quien cometió la falla.

La falla relativa es cuando efectivamente el estado hace lo posible para garantizar ese servicio pero no es suficiente y con lo anterior se genera un daño antijurídico, partiendo de que nadie está obligado a lo imposible.

1.6.2. Régimen de Responsabilidad Objetiva.

El régimen de responsabilidad objetiva del Estado es aquel donde se reconoce que como consecuencia de la actuación administrativa se configura un daño antijurídico, pero a diferencia del régimen de responsabilidad subjetivo en este la actuación administrativa se encuentra dentro de la legalidad, por lo que no hay culpabilidad de la administración si no un rompimiento en las cargas públicas entre los administrados.

Continuando con lo anterior debe aclararse que el fundamento de este régimen de imputación radica en que el daño antijurídico se configura cuando la administración cumple y obra conforme al mandato constitucional o legal, pero a pesar de que la actuación conforme a la ley, y para el beneficio colectivo se constituye cuando se desequilibra la carga pública causándole perjuicio solo a algunos administrados, Este régimen cuenta con varios títulos de imputación, dentro de los cuales están el daño especial, riesgo excepcional, ocupación por trabajos públicos, responsabilidad por acto administrativo, y la Acción In Rem Verso.

Daño Especial.

Sin duda alguna este es el título de imputación con más desarrollo en la jurisprudencia del consejo de Estado, quien ha estructurado una amplia línea jurisprudencial con un alto criterio de justicia como consecuencia del derecho moderno.

Este título de imputación se da cuando hay un rompimiento en las cargas públicas, es decir mientras un administrado soporte las mismas cargas que los demás no puede reclamarle nada al Estado, pero cuando se da una sobrecarga para él, es indemnizable por Estado. De ahí que el consejo de Estado en sentencia del tres de mayo de 2007 con ponencia del Magistrado Gil Botero dijera que, en la cual el título de imputación tiene fundamento en la equidad y en la solidaridad como materialización del reequilibrio ante una ruptura de la

igualdad frente a las cargas públicas, fruto del perjuicio especial y anormal que debe soportar el administrado.

Esa misma jurisprudencia da un ejemplo de lo que sería el daño especial donde expresa “En este sentido encontramos los casos de daños sufridos por conscriptos en desarrollo del servicio militar obligatorio” debido a que el soldado se encuentra en cumplimiento de un deber legal y en consecuencia de este sufre un menoscabo en su integridad física que no todos sufrieron motivo por el cual el Estado – Ejército Nacional, tendría el deber legal de reparar patrimonialmente los daños tanto morales como materiales sufridos por el soldado.

Riesgo Excepcional.

La responsabilidad objetiva por riesgo excepcional, ha sido destacada por la jurisprudencia en asuntos de actividades peligrosas, como el uso de armas de dotación militar, distritos o batallones militares, entre otros, en donde el estado responde patrimonialmente porque en cumplimiento de un deber legal se deja al azar un resultado (riesgo) que en un momento determinado puede llegar a hacer o convertirse en un daño.

El Consejo de Estado en sentencia del 09 de junio de 2012, con ponencia del Magistrado Gil Botero, Enrique, expresa que “los daños ocasionados por hechos exclusivos y determinantes de un tercero no le son imputables al Estado salvo cuando ha sido éste el que ha creado el riesgo, como ocurre cuando se afecta “a los vecinos de las bases militares o policiales, cuando estas son atacadas por grupos al margen de la ley, porque si bien dichas bases tienen como finalidad la de defender a sus pobladores, representan un riesgo grave y excepcional para quienes habitan en sus inmediaciones”.

Ocupación por Trabajos Públicos.

Desde la entrada en vigencia de la ley 38 de 1918 el estado responde cuando daña u ocupa un inmueble con motivo de trabajos públicos, sin que con este se esté infringiendo una

norma, y así se esté realizando un trabajo público que busque de cierto modo el bien colectivo pero con actuación a la anterior actuación administrativa se ocasiona el daño al bien de uno de los administrados.

Responsabilidad por Acto Administrativo.

En concordancia con la ley 1437 de 2011, el medio de control contra los actos administrativos que lesionan un interés particular o colectivo, es el de nulidad y restablecimiento del derecho o el de simple nulidad, en los eventos en que se desvirtúa la presunción de legalidad que ampara dichos actos administrativos porque se consideran violatorios de la constitución o de una ley, Sin embargo, Ruíz Orjuela, Wilson (2010. p.31), expresa si el acto es legal pero aun así lesiona derechos o bienes jurídicos, la acción indemnizatoria será la de reparación directa bajo el título de imputación del daño especial.

Acción In Rem Verso.

Ruíz Orjuela, Wilson (2010. p.38). Para que proceda la llamada acción in rem verso la jurisprudencia administrativa le ha dado los siguientes requisitos: a) un enriquecimiento de la parte veneciana; b) un correlativo empobrecimiento de la parte afectada; c) una relación de causalidad; d) una ausencia de causa jurídica; y e) subsidiariedad de la acción in rem verso. Ahora bien, como esta indemnización se persigue en virtud de servicios prestados y no pagados por el Estado con la convicción de formalizarse un contrato estatal o encontrarse éste en proceso de perfeccionamiento, sólo es procedente la acción in rem verso como mecanismo de compensación o restitución por el detrimento sufrido y no la acción contractual por haberse concretado el negocio jurídico al no perfeccionarse el contrato escrito, aun cuando erradamente se invoque ésta en la demanda.

CAPÍTULO II. AUTORIDADES PÚBLICAS Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Claramente al hablar de autoridad pública se entiende que el poder para que pueda ser catalogada como tal a una entidad ha sido otorgado por la Constitución o la Ley, de este modo comprobándose que proviene del Estado y como consecuencia, el Estado se obliga a responder por sus actos, de ahí que el magistrado JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO en sentencia T-501/92 expresara lo siguiente:

“La autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen. Subjetivamente hablando, la expresión autoridad sirve para designar a quien encarna y ejerce esa potestad. Para el acceso a mecanismos judiciales concebidos para la defensa de los derechos fundamentales, como es el caso del derecho de amparo o recurso extraordinario en otros sistemas, o de la acción de tutela entre nosotros, por "autoridades públicas" deben entenderse todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares. Los jueces son autoridad pública, puesto que ejercen jurisdicción, es decir, administran justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución y de la Ley”

2.1. Responsabilidad de las Autoridades Públicas.

De este modo continuando con lo anterior debe tenerse en cuenta que el estado otorga a una entidad mediante la constitución o la ley el título de autoridad pública y a su vez esta responsabilidad que se le da a una persona jurídica es transmitida a sus agentes quien deben velar por el cumplimiento de su objeto, y sobre las cuales a su vez el Estado encabeza de su autoridad pública deberá repetir cuando sea condenado por su culpa grave.

Para concluir con este tema debe entenderse la autoridad como la potestad que se halla investida una persona o corporación, en cuya virtud las decisiones que adopte son vinculantes para quienes a ella están subordinados. Esa autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen.

2.2. Caso Secretaria de Ambiente.

Como lo plantea el artículo 3 del Decreto Distrital 109 de 2009 ““Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones” en el cual establece que la Secretaría Distrital de Ambiente es un organismo del Sector Central del Distrito Capital con autonomía administrativa y financiera que tiene el carácter de autoridad ambiental, por tal motivo sus objetivos son el de promover, orientar y regular la sustentabilidad ambiental de Bogotá, para poder garantizar el bienestar de la población presente y futura de la ciudad, además de promover la conservación y uso de bienes y servicios ecosistémicos incentivando valores de biodiversidad en la comunidad.

Para poder materializar sus diferentes objetivos, la Secretaría se ha visto en la necesidad de dividirse de la siguiente manera, un despacho general para el Secretario o Secretaría Distrital de Ambiente con su respectivo asesor o asesora, un Comité directivo, tres oficinas encargadas de un tema en especial cada una, una Subsecretaría General y de Control Disciplinario, cinco direcciones y 10 subdirecciones. (Esquema N° 1)



(Esquema N° 1) <http://www.ambientebogota.gov.co/web/sda/organigrama> tomado el 24 de septiembre de 2014.

2.3. Historia de la Secretaria de Ambiente.

Este órgano es producto del Acuerdo 9 de 1999 del Consejo de Bogotá “Por el cual se crea el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.” De igual manera esta Entidad nace con el objetivo de orientar a la ciudadanía en el uso racional y el manejo adecuado a los recursos naturales del Distrito, articulándolo con el proceso de desarrollo en la protección del ambiente capitalino.

Para el año 2001 era inevitable que a nivel interno de la Entidad se dieran cambios, en evidencia que al asumir los anteriores se creaba la necesidad de los mismos para optimizar la gestión, por tal motivo se expide el Decreto distrital 308 de 2001 “Por el cual se modifica la estructura organizacional del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente - DAMA se asignan funciones a sus dependencias y se dictan otras disposiciones”.

Para el 2006 el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente se transforma en la ahora conocida y denominada Secretaría Distrital de Ambiente, según el Acuerdo 257 de 2006 "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones", lo anterior con ocasión a la Reforma Administrativa del Distrito Capital que a su vez trae una nueva estructura y herramientas.

Obviamente era necesario reglamentar el anterior acuerdo con el fin de organizar a la nueva entidad para desarrollar de mejor manera su gestión. Con el Decreto 561 de 2006 “Por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones” se logra esto.

Finalmente para llegar a la estructura y organización que tiene la Entidad hoy, fue necesario plantear su organización por el Decreto 109 de 2009 del 16 de marzo “"Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones"

2.4. Marco Constitucional y Legal de la Secretaria de Ambiente

La constitución política colombiana de 1991 es llamada por muchos doctrinantes como una Constitución Ecológica o verde, pues tiene más de 30 artículos que buscan garantizar y proteger el medio ambiente para así cumplir con los fines del Estado.

La protección al medio ambiente es un derecho deber del colectivo social y juega como un pilar determinante en el desarrollo de la llamada constitución verde, con base en lo anterior cabe resaltar que la secretaria distrital de ambiente nace con el fin de garantizar la conservación de los recursos naturales y un ambiente sano entre otras.

Para el año 1993 se crea la 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” dando paso a una reorganización de todo el sector ambiental a nivel nacional en especial para los distritos o áreas metropolitanas con población urbana superior a un millón de habitantes, pues se les otorgan competencias especiales que deben ejercer dentro de su jurisdicción, debido a que el artículo 66 de la norma en mención, ordena que las autoridades ambientales de estos territorios tendrán las mismas atribuciones que las Corporaciones Autónomas Regionales.

En consecuencia de lo anterior era necesario que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente DAMA se reorganizara para asumir funciones y competencias que antes no tenía, tal proceso, solo se perfecciona con el Decreto 673 DE 1995 “por el cual se

asignan funciones y se reestructura el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-“

2.5. Funciones de la Secretaria de Ambiente.

Dentro de las funciones de la secretaria de ambiente podemos encontrar principalmente las de control y vigilancia las cuales pueden ser, según el Acuerdo 257 de 2006 las siguientes.

1. ‘Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.
2. Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas.
3. Diseñar y coordinar las estrategias de mejoramiento de la calidad del aire y la prevención y corrección de la contaminación auditiva, visual y electro magnética, así como establecer las redes de monitoreo respectivos
4. Realizar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y desechos o residuos peligrosos y de residuos tóxicos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y complementar la acción de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB- para desarrollar proyectos de saneamiento y descontaminación, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.
5. Desarrollar programas de arborización y ornamentación de la ciudad, en particular de especies nativas, coordinar con las entidades competentes y efectuar el registro e inventario en estas materias.
6. Aprobar el plan de arborización urbano de la ciudad cuya formulación estará a cargo del Jardín Botánico José Celestino Mutis.

7. Trazar los lineamientos ambientales de conformidad con el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el plan de gestión ambiental.
8. Formular y orientar las políticas, planes y programas tendientes a la investigación, conservación, mejoramiento, promoción, valoración y uso sostenible de los recursos naturales y servicios ambientales del Distrito Capital y sus territorios socio ambientales reconocidos”.

También podemos encontrar dentro de las funciones administrativas de la Secretaría Distrital de Ambiente según el Acuerdo 257 de 2006 las siguientes.

1. “Formular participativamente la política ambiental del Distrito Capital.
2. Liderar y coordinar el Sistema Ambiental del Distrito Capital -SIAC-.
3. Liderar y Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medio ambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Ambiental del Distrito Capital - SIAC-. y en especial, asesorar a sus integrantes en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por el Distrito.
4. Formular, ajustar y revisar periódicamente el Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital y coordinar su ejecución a través de las instancias de coordinación establecidas.
5. Promover planes, programas y proyectos tendientes a la conservación, consolidación, enriquecimiento y mantenimiento de la Estructura Ecológica Principal y del recurso hídrico, superficial y subterráneo del Distrito Capital.
6. Formular, implementar y coordinar, con visión integral, la política de conservación, aprovechamiento y desarrollo sostenible de las áreas protegidas del Distrito Capital.
7. Definir los lineamientos ambientales que regirán las acciones de la administración pública distrital.

8. Definir y articular con las entidades competentes, la política de gestión estratégica del ciclo del agua como recurso natural, bien público y elemento de efectividad del derecho a la vida.
9. Formular, ejecutar y supervisar, en coordinación con las entidades competentes, la implementación de la política de educación ambiental distrital de conformidad con la normativa y políticas nacionales en la materia.
10. Implantar y operar el sistema de información ambiental del Distrito Capital con el soporte de las entidades que producen dicha información.
11. Dirigir el diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos ambientales relacionados con la planificación urbanística del Distrito Capital.
12. Coordinar las instancias ambientales de los procesos de integración regional.
13. Fortalecer los procesos territoriales y las organizaciones ambientales urbanas y rurales.
14. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades Distritales y territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
15. Promover y desarrollar programas educativos, recreativos e investigativos en materia ecológica, botánica, de fauna, medio ambiente y conservación de los recursos naturales.
16. Y las demás atribuciones consagradas en el artículo 23 del Acuerdo 257 de 2006 y demás normas que lo modifiquen o sustituyan”’.

De acuerdo a lo anterior, estas funciones son establecidas dentro de un marco legal, generado por la secretaria de ambiente, el cual como ente administrativo del estado, está en el deber legal de cumplir y hacerlo cumplir ante todos sus servidores públicos y administrados.

CAPÍTULO III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DE AMBIENTE POR OMISION DE SUS FUNCIONES.

La Secretaria de Ambiente es un ente administrativo y como tal está sujeto a la responsabilidad de sus servidores públicos por los actos u omisiones que realicen derivados de sus funciones, en Colombia esta régimen de responsabilidad estatal se encuentra contemplado en el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

3.1. Tipo de Responsabilidad de la Secretaria de Ambiente.

En Colombia, los tipos de responsabilidad en los que se encuentra la secretaria de ambiente según el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, la responsabilidad puede ser:

- Responsabilidad Administrativa
- Responsabilidad Disciplinaria
- Responsabilidad Penal
- Responsabilidad Fiscal
- Responsabilidad Civil

La Responsabilidad Administrativa es aquella en la que incurre un servidor público por realizar actos u omisiones que afecten la honradez, legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño legal de sus empleos, cargos o comisiones, esta responsabilidad esta tiene algunas características como lo es que si se actúa o se omite de forma legal o cumpliendo las funciones y se ocasiona un perjuicio, esta será una responsabilidad de tipo objetivo y si es una acto u omisión de forma ilegal o incumpliendo las funciones y se ocasiona un perjuicio esta será una responsabilidad de tipo subjetivo.

La Responsabilidad Disciplinaria se da por los actos o hechos de un funcionario, que sin tipificarse como un delito, perturban el normal, cabal y adecuado cumplimiento de las funciones asignadas al funcionario, desde el punto de vista estatal, en Colombia el marco jurídico del control disciplinario actualmente está establecida por la Ley 734 de 2002, el cual recae sobre los servidores públicos o los particulares que cumplan funciones públicas o labores de interventoría en los contratos Estatales.

La Responsabilidad Penal se aplica en materia de los servidores públicos cuando se incurre en la existencia y la gravedad de los actos u omisiones de un servidor público, los cuales son de carácter delictivo y tipificado por la ley penal en la que recae que la acción u omisión sea típica, antijurídica y culpable.

La Responsabilidad Fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas que adelantan las Contralorías, con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.

Y por último la Responsabilidad Civil la cual, se considera como esa obligación que tiene una persona de indemnizar los daños y perjuicios que le ha causado a otra persona, por su acción u omisión.

3.2. Daños Antijurídicos Ocasionados por Omisión de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Como autoridad ambiental del Distrito Capital, la Secretaría Distrital de Ambiente tiene la responsabilidad del control ambiental en la ciudad tal como lo dice su misión “La Secretaría Distrital de Ambiente es la autoridad que promueve, orienta y regula la sustentabilidad ambiental de Bogotá, como garantía presente y futura del bienestar de la

población; y como requisito indispensable para la conservación y uso de bienes y servicios ecosistémicos y valores de biodiversidad.”

Así pues y, al ser una entidad pública, debe responder patrimonialmente por sus actuaciones, debido a que puede omitir en su deber de cuidado, realizar fallas en el servicio o prestar un servicio de manera tardía, sin embargo en otros casos es posible que le sean endilgadas ciertas obligaciones que propendan al mejoramiento de espacios naturales para poder resarcir o menguar efectos negativos al ambiente.

En el análisis de las sentencias en las que el medio de control fue la Reparación Directa y que declaran a la Secretaría responsable, se encontraron las referentes a los procesos 2003-1291, 2006-451 y 2007-286, Vs los que no declararon a la entidad responsable como lo son 2001-1621, 2002-708, 2003-1291, 2003-1435, 2004-1122 y el 2005-956 que terminó por conciliación.

Para esta investigación solo es necesario obtener el análisis de las que declararon como responsable a la Secretaría.

Proceso 2003-1291 de noviembre de 2005

Fecha: 16

Magistrado Ponente: Dra. Fabiola Orozco Duque

Demandante: Jairo Mahecha y otros

Demandado: Secretaría Distrital de Ambiente antes DAMA

Medio de Control: Reparación Directa

Hechos:

A finales del mes de julio de 2001 se presentaron grietas en las viviendas de los demandantes por tal motivo el hecho se puso en conocimiento de la Alcaldía Rafael Uribe

Uribe y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) para que realizaran inspección visual de la situación.

Para el 16 de Julio la Alcaldía Local envió respuesta a los interesados afirmando que en efecto se habían encontrado inconsistencias en la parte interna de los inmuebles.

Para el 3 de septiembre de 2001, la EAAB comunicó a los interesados que debido al estado de las viviendas había enviado copia de la solicitud a la Coordinación de Análisis de Riesgos de la Dirección de Prevención de Emergencias (DEPAE) para que realizaran el análisis correspondiente, por tal Motivo el DEPAE suscribió un contrato con Civiles LTDA, Ingenieros Consultores para un estudio de suelos aunque en el 20 de marzo de 2002 una empelada del DEPAE visitó el inmueble recomendando la evacuación debido al riesgo del colapso.

El 17 de abril y producto de los estudios contratados por la DEPAE se citó a los accionantes y Entidades Distritales comprometidas se concluyó que los daños fueron producto de la desecación del terreno a causa de la existencia de un Bosque, llamado Parque Natural el Bosque de San Carlos, ubicado en el barrio Country Sur. Con posterioridad los demandantes reclamaron al IDRD, pero éste respondió que el parque era propiedad del Distrito y que su administración estaba en cabeza del DAMA conforme al Acuerdo 01 de 1999.

Para el 4 de junio los presuntamente afectados elevaron petición ante la Alcaldía Mayor de Bogotá solicitando la reparación de los daños, al no obtener respuesta interpusieron tutela que conoció el Juzgado 12 Civil Municipal y resolvió a favor de los accionantes. Por tal motivo la Alcaldía y en obediencia del fallo manifestó que talaría 60 árboles para comenzar el manejo adecuado del Bosque.

Con posterioridad el DEPAE anunció a los habitantes de los predios afectados, la necesidad de evacuar los inmuebles debido al inminente colapso de estos pero sin asumir los gastos,

en consecuencia, se vieron obligados a construir 8 columnas y 6 vigas para tratar de evitar el perjuicio, sin que hasta el momento se haya otorgado una solución de fondo al problema acaecido.

El 30 de julio de 2003 se admitió la demanda, se notificó al IDRD y al DAMA. Este último expuso que la Entidad había sido creada en 1990 y que el Bosque de San Carlos fue clasificado como zona institucional según el plano oficial de zonificación del acuerdo 799 y mediante el Decreto 1973/96, el Ministerio de Educación declaró Monumento Nacional al Hospital de San Carlos y definió como área de influencia el perímetro que comprende el Bosque aledaño, además de otros hechos que los declaraban como no responsables. Propuso como excepciones “Caso fortuito debido a la acción de la naturaleza, inepta demanda por ausencia de responsabilidad del DAMA por cuanto la Entidad no ha incurrido en acción u omisión; ausencia de daño y responsabilidad causados a los accionantes por el DAMA puesto que los presuntos perjuicios alegados provienen de factores ajeno (SIC) a la actividad lega (SIC) del departamento ambiental: finalmente la culpa propia los accionantes dado que las construcciones son viejas y por ello fueron construidas con el sistema de sismo resistencia. Pero además son posteriores a la existencia del Bosque.”

El IDRD se opuso a las pretensiones, por carecer de causa. “Formuló como excepciones: “Inexistencia de relación de causalidad entre los daños alegados por el demandante y la actividad desarrollada por el IBRD por cuanto los daños según concepto técnico se deben a fenómeno de consolidación del suelo y a las ampliaciones sin ningún tipo de estudio que afectan no solo a la propia estructura sino que generan a su vez fenómenos de arrastre; falta de legitimación del IDRD para acudir al proceso por pasiva, fundada en que según el Acuerdo N° 1 de 1999 corresponde al DAMA la administración del parque” Inexistencia de falla e Inexistencia de litis consorcio.

Pretensiones:

1. Se declare administrativamente responsable al Distrito Capital, al IDRDR al DAMA hoy Secretaría Distrital de Ambiente, y al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, por la omisión en la inadecuada administración y manejo del Parque Natural del Bosque de San Carlos (Parque Urbano de Recreación Activa) por falla en el servicio atribuible a los demandados para la inadecuada maniobra o control de la arborización del mencionado parque.
2. Como consecuencia de los anterior declaración condenar a título indemnizatorio a las demandas a pagar a los demandantes todos los perjuicios materiales que se ocasionaron con la inadecuada administración del Parque Natural Bosque de San Carlos, así:

Daño Emergente: La cantidad de 160'000.000 por concepto del precio comercial del inmueble ubicado en la calle 29 sur N° 12-32/36 y carrera 12 Bis N° 28-36 sur, esquina; sobre el cual recayeron los daños ocasionados por la arborización.

Lucro cesante: El valor de 8'839.375 por concepto de contrato suscrito con el Ingeniero Orlando Másmela Castellanos con destino a la construcción de obras tendientes a mermar los efectos dañinos sufridos por el inmueble de propiedad de los accionantes con ocasión de la desecación del terreno, causado por el Parque Natural Bosque de San Carlos

3. Condenar al Distrito Capital de Bogotá , IDRDR, Secretaría Distrital de Ambiente antes DAMA, y al Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público , a pagar los daños morales causados a los demandantes en su calidad de propietarios de los inmuebles afectados por los daños generados por la indebida administración del parque natural el Bosque de San Carlos, el equivalente en pesos colombianos, así:

- a. Para Jairo Mahecha, 1.000 salarios mínimos legales vigentes para el momento en que se dicte sentencia.
 - b. Para ZahiraAlda Patricia 1.000 salarios mínimos legales vigentes para el momento en que se dicte sentencia.
 - c. Para Ana Claudia Sory Mercedes Mahecha León 1.000 salarios mínimos legales, vigentes para el momento en que se dicte sentencia.
4. Sobre las pretensiones el reconocimiento la indexación de la moneda colombiana tomando como punto de referencia el aumento del costo de vida (DANE), desde la fecha en que se prevea la sentencia definitiva.
 5. Ordenar que la sentencia con que termine este proceso, se le dé cumplimiento conforme a los artículos 176 y 177 del CCA.
 6. Condenar en costas a los demandados de conformidad con el artículo 55 de la ley 446 de 1998

Razonamientos Jurídicos.

La sala aclara que a partir de la Constitución de 1991 los elementos de responsabilidad administrativa, son la existencia de un daño antijurídico y la imputación a un ente administrativo.

Así pues declara que el caso en cuestión se deberá estudiar bajo el régimen de falla probada del servicio, habida cuenta que la responsabilidad fue ocasionada por la omisión o inadecuada administración y manejo de parques

En relación con las excepciones propuestas por los demandados, la sala no encontró fundamentos para declarar su prosperidad debido a que ninguna tiene la finalidad de enervar o atacar la pretensión sino simplemente el de oponerse a ellas.

De lo anterior y conforme a los estudios realizados por la firma Civiles LTDA para el Tribunal el daño antijurídico está demostrado y entre otras causas se debe “por la inexistencia de manejo silvícola del boque, lo que produjo que el fenómeno de consolidación por desecación se extendiera hasta la zona construida y de la que hace parte la propiedad de los demandantes”

De igual manera, para la sala, la responsabilidad recae en el DAMA toda vez que en el Acuerdo 1 de 1999 en el que se declaró patrimonio ecológico al parque San Carlos el Alcalde Mayor designó funciones de administración y mantenimiento a éste organismo a través del anterior Acuerdo.

“así las cosas, el DAMA como ente ambiental, tenía la función de ejecutar las políticas y acciones, tendientes a controlar y reducir la contaminación y el deterioro de los recursos naturales en el Distrito Capital; adelantar el proceso de planeación, coordinación y evaluación del desarrollo de las actividades requeridas para la prevención del deterioro y para la recuperación y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en el Distrito Capital, funciones que fueron incumplidas por omisión en su ejercicio, permitiendo que aumentara el proceso de desecación del suelo producido por los árboles de eucalipto del bosque, afectara las viviendas vecinas.”

Lo anterior sirve como fundamento para afirmar que el daño soportado por los accionantes sobrepasa los límites del resto de asociados y que además no estaban en obligación de soportar y por tal motivo se concluye y se declara al ente demandado como responsable del daño causado a los accionantes y en consecuencia es el llamado a reparar e indemnizar los perjuicios.

Aunque la responsabilidad sea de la Entidad demandada, cabe afirmar que esta es compartida toda vez que según el estudio técnico solicitado por el DAMA la ampliación y altura de la casa fueron construcciones que se realizaron sin en el menor estudio, en consecuencia esto conllevó a la afectación no solo de la propia estructura sino que generaron a su vez fenómenos de arrastre.

Así pues y en consecuencia al dictamen emitido por los peritos en el que se concluye que los daños solamente afectaron el 50 % del inmueble correspondiente a \$54'740.000 esta será la suma a cancelar, pero debido a la corresponsabilidad de las partes, la entidad demandada solo responderá por la cantidad de \$ 27'320.000, suma que representa el 50% y que al ser indexada equivale a \$ 28'604.040.

Frente a la petición sobre daños morales se negó “dado que la pérdida de bienes materiales, en principio, no afectan la esfera moral de individuo, adicionalmente, por cuanto, dentro del proceso no se probaron los mismo”

Finalmente el fallo declaró responsable al DAMA por los daños ocasionados en proporción al 50% del valor de los perjuicios y en consecuencia a título de indemnización por concepto de perjuicios materiales ordeno pagar a favor de los demandantes la suma de \$ 28'604.040.

Proceso 2006-451 de noviembre de 2005

Fecha: 26de abril de 2006

Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Garzón Martínez

Demandante: Luis Alberto Mendoza Martínez y otros

Demandado: Secretaría Distrital de Ambiente y Jardín Botánico José Celestino Mutis

Medio de Control: Reparación Directa

Hechos

La señora Cecilia Ortiz Higuera, como presidenta de la Junta de Acción Comunal del barrio La Esmeralda elevo derecho de petición el día 24 de agosto de 2003 al Entonces Departamento Administrativo del Medio Ambiente, hoy Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) solicitando la poda de los arboles ubicados en el parque de la diagonal 43 transversal 42 debido a que estaban ubicados a lo largo de los senderos peatonales y esto ocasionaba síntomas de inseguridad en este espacio.

El día 20 de octubre de 2003 de manera extemporánea la SDA responde al derecho incoado considerando la viabilidad técnica en la poda de 53 individuos arbóreos.

Para el 12 de diciembre de 2003 mediante auto la SDA considera la poda de 67 árboles.

“El día 3 de febrero de 2004 (dos días después de que cayera uno de los árboles, ocasionando graves lesiones al demandante), la Directora del Departamento Técnico del Medio Ambiente, dicta la resolución N° 075, por la cual autoriza la tala de unos árboles en espacio público”

En la tarde del 1 de febrero de 2004 el señor Luis Alberto Mendoza se encontraba jugando futbol con algunos de sus amigos. Para las 4:00 pm de ese día, de manera sorpresiva una rama cayó sobre la humanidad del señor Mendoza ocasionándole graves daños por lo que fue trasladado de manera inmediata a la Clínica de Occidente, pero debido a la gravedad del asunto fue re direccionado al Hospital de Kennedy.

Con ocasión al accidente, el señor Mendoza tuvo pérdida de memoria así como un pobre pronóstico en todas las funciones motoras y mentales.

PRETENSIONES

PRIMERA. Declarar responsable a Bogotá Distrito Capital, DAMA y al Jardín Botánico José Celestino Mutis por todos los perjuicios ocasionados al Señor Luis Alberto Mendoza Martínez el día 1 de febrero de 2004 como consecuencia de la caída de una rama que cayó en su cuerpo.

SEGUNDA. Como consecuencia de lo anterior, ordenar a los demandantes a pagar todos los perjuicios patrimoniales y extra patrimoniales a los que hubiere lugar.

TERCERA. Que se condene a los demandados a pagar a las señoras Rosa Aura Martínez Gómez, Claudia Patricia Mendoza Martínez y Luz Nelly Mendoza Martínez la suma de cien salarios mínimos mensuales legales vigentes por los perjuicios morales y/o materiales ocasionados.

CUARTA. Las sumas pagadas deberán ser actualizadas de acuerdo al IPC.

QUINTA. Condenar a los demandantes a pagar las sumas de acuerdo a los términos consagrados en el artículo 117 del Código Contencioso Administrativo.

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

“PRIMERO: Declarar administrativamente responsable al Jardín Botánico José Celestino Mutis y el DAMA. Hoy Secretaría Distrital de ambiente de los perjuicios causados a la parte actora por las razones expuestas en la parte motiva”

SEGUNDO: Condenar al Jardín Botánico José Celestino Mutis y el DAMA, hoy Secretaría Distrital de Ambiente a pagar por partes iguales a los demandantes las siguientes sumas:

(...)

Así pues los demandados interpusieron recurso de apelación

Fundamentos del recurso de la Secretaría Distrital de Ambiente

Argumentó su recurso de la siguiente manera:

“(…) Se debe tener en cuenta que para la época de los hechos, el entonces Departamento técnico administrativo (DAMA), hoy secretaría Distrital de Ambiente, no realizaba ningún tipo de tratamiento silvicultural en la ciudad, sino que su competencia se suscribía de conformidad con el Decreto 068 de 2003 a elaborar ficha técnica y otorgar el respectivo permiso o autorización de tala, aprovechamiento, poda o traslado de los árboles tanto en espacio público como privado (…)”

“Ahora revisada la actuación, es evidente que la Secretaría Distrital de Ambiente cumplió con sus competencias de conformidad con la Ley. Sobre este punto, debe resaltarse el hecho de que una vez advertida la situación, se procedió a su evaluación, emisión de concepto técnico y posterior autorización mediante acto administrativo para que el Jardín Botánico implementara el tratamiento silvicultural aprobado para unos individuos arbóreos en la forma ya conocida por el juez.”

“Como consecuencia de los anterior, se tiene que no se podía endilgar responsabilidad a la Secretaría Distrital de Ambiente por acción u omisión.”

“Con fundamento en los argumentos expuestos, los perjuicios ocasionados al accionante no pueden ser atribuibles a la Secretaría Distrital de Ambiente, porque como ya se ha indicado, de acuerdo con las funciones asignadas a este Departamento, no ha existido conducta que por acción u omisión le sea imputable.”

ASPECTOS SUSTANCIALES

PROBLEMA JURÍDICO

En este aparte la sentencia manifiesta que el proceso se estructura en el título de imputación de FALLA EN EL SERVICIO debido a la omisión de las entidades demandadas frente al mantenimiento adecuado y preventivo de los individuos arbóreos de esta ciudad.

IMPUTACIÓN A LA PARTE DEMANDADA

Para determinar la falla en el servicio por omisión es imperativo determinar a qué entidad le correspondía el cuidado de los árboles y así poder determinar si alguna omitió en su deber de cuidado.

Para resolver lo anterior resulta muy significativo lo establecido en el Decreto 472 del 23 de diciembre de 2003 “Mediante el cual se reglamenta la arborización, aprovechamiento, tala, poda, trasplante o reubicación del arbolado urbano y se definen las responsabilidades de las entidades distritales en relación con el tema” el cual establece:

“b. En el área urbana de Bogotá, el Jardín Botánico José Celestino Mutis, será por regla general la entidad responsable de la arborización, tala, poda y demás prácticas silviculturales.”

“c. La competencia del DAMA- Hoy Secretaría Distrital de Ambiente se limita para la fecha de los hechos a elaborar la ficha técnica y otorgar el respectivo permiso o autorización para la tala, aprovechamiento, trasplante o reubicación del arbolado urbano en espacio de uso público, así como a imponer sanciones con ocasión de la tala, aprovechamiento, traslado o reubicación del arbolado urbano sin permiso.”

DE LA IMPUTACIÓN A LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

El órgano judicial aduce que la caída del árbol no fue un hecho de la naturaleza que la entidad no pudiera prever, toda vez que ya se había surtido un trámite administrativo ante el DAMA y éste ya tenía conocimiento al respecto.

Lo anterior con ocasión al derecho de petición elevado por la Acción Comunal del barrio la Esmeralda solicitando la tala de árboles en la zona de los hechos, motivo por el cual inició el trámite pertinente, motivo por el cual funcionarios de la Entidad procedieron con la visita técnica y así obtuvieron conocimiento certero del riesgo manifiesto de la caída de los individuos arbóreos.

No contrario a lo anterior se observa como la SDA, no profirió el acto administrativo pertinente para la poda sino dos días después del acaecimiento de los hechos que originaron la demanda.

“En consecuencia al haberse surtido un trámite administrativo ante el DAMA, previó al accidente que cimienta la presente pretensión de Reparación Directa, se establece que dicha entidad incurrió en una falla del servicio al no haber proferido la resolución necesaria autorizando la tala de los árboles que representaban peligro, sino hasta días después que se desprendiera la rama de uno de los referidos árboles y lesionara al acá demandado.”
(Negrita fuera de texto)

De lo anterior se infiera que el título de reparación directa le es imputable a la SDA, toda vez que incurrió en falla en el servicio al no prever el riesgo de caída de los árboles y en su tardanza al proferir el acto administrativo mediante el cual se autorizaba a la poda de los mismos, más aun cuando tenía conocimiento al respecto.

En consecuencia a lo anterior el órgano colegiado falló

“PRIMERO. Se revoca parcialmente la sentencia proferida por el juzgado Treinta y cuatro administrativo de Bogotá el día cinco (5) de octubre de dos mil diez (2010), y en su lugar se declara judicialmente responsable a la Secretaría Distrital de ambiente de los perjuicios ocasionados a la parte demandante de acurdo con lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: Se confirma a las demás partes de la providencia apelada.

Proceso 2007-268

Fecha: 07 de marzo de 2007

Magistrado Ponente: Dr. Ramiro Pazos Guerrero

Demandante: Marco Aurelio Puente Aconcha

Demandado: Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Ambiente- Unidad Administrativa de Servicios Especiales de Servicios Públicos- Jardín Botánico José Celestino Mutis

Medio de Control: Reparación Directa

HECHOS

El día 26 de octubre de 2005 el señor Ángel María Fajardo Gamba como conductor encargado del bus de servicio público aproximadamente a las 1:20 pm a la altura de la calle 72 N° 28-31 fue sorprendido por la caída de un árbol en el vehículo, el cual dejó graves daños en el automotor y heridas graves a los pasajeros.

El mismo día el dueño del vehículo (demandante) se acercó al lugar de los hechos para presenciar el siniestro, así como la policía de Tránsito quién levanto su respectivo informe con los debidos requisitos, quedando el bien mueble en los patios desde el 26 hasta el 28 de octubre de 2005 y a disposición de la Fiscalía General de la Nación.

“1.1.2.3. La Fiscalía General de la Nación abrió investigación penal por el tipo de lesiones personales en accidente de tránsito en contra del demandante, la cual fue archivada por parte del ente investigador”

Previamente a los hechos acaecidos, la ciudadana Marcela Alfonso radicó en la Secretaría Distrital de Ambiente una petición, en la cual solicitaba la poda un individuo arbóreo a la altura de la calle 72 N° 28-31 debido a que el mismo denotaba gran peso, la altura de las ramas y su inclinación a la vía hacía que se enredaran con el cableado poniendo en riesgo la

vida de los transeúntes, a lo cual la autoridad ambiental respondió el día 24 de octubre de 2005 de manera afirmativa a la solicitud de la peticionaria, enviado el concepto técnico la Unidad Administrativa de Servicios Públicos (UAESP) para que procediera con lo pertinente según sus competencias.

Con ocasión a los hechos, el accionante se vio en la necesidad de enviar el vehículo automotor a un taller para su reparación por el término de dos meses, sin prosperidad en el arreglo del bien inmueble, el señor Puentes se vio obligado a chatarrizar su vehículo. Téngase en cuenta que el accionante solo disponía de este automotor para proveer a su familia y así mismo de las necesidades económicas cotidianas.

CONTESTACIÓN DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE

En su contestación la Entidad se opuso a las pretensiones considerando que carecían de sustento legal y probatorio. De igual manera, manifestó que, como autoridad ambiental la SDA cumplió a cabalidad con todos sus deberes legales, tan así es su afirmación que al momento de tener conocimiento del árbol que ponía en riesgo a los transeúntes autorizó el trato del individuo arbóreo para que cesara el peligro, más aun la Entidad expuso la falta de fundamentos en la demanda, toda vez que los hechos se presentaron por fuerza mayor en el transcurso que se iban a adelantar las obras preventivas y sin culpa de las demandadas.

Propuso como excepciones la falta de procedibilidad, toda vez que el accionante omitió el trámite conciliatorio que tiene lugar en la ley 640 de 2011 "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones". Máxime cuando la ley obliga a que el trámite sea de obligatorio cumplimiento para elevar la acción de reparación directa, lo cual no sucedió en el presente caso.

Además el accionante en el momento de los hechos era un infractor a la ley, debido a que el seguro SOAT había expirado, "por lo cual no estaba habilitado para transitar por las calles; de la Secretaría Distrital de Ambiente (antes DAMA): sus actuaciones, exoneraron de

responsabilidad y de la fuerza mayor y caso fortuito, al considerar que de acuerdo con la normatividad propia de la Secretaría ella había dado cumplimiento a todas sus obligaciones; ausencia de daño y responsabilidad causados a la demandante por parte del Distrito Capital de Bogotá y la Secretaría Distrital de Ambiente (antes DAMA), por creer que en el caso de estudio no se produjo daño antijurídico al demandante que pueda ser atribuido a la administración.”

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Del caso y del material probatorio el juzgado considera que se demostró la omisión por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, toda vez que la petición interpuesta por la ciudadana fue radicada el día 04 de octubre y, solo hasta el 13 del mismo mes realizó la visita técnica que arrojó la viabilidad de podar el árbol e cuestión, pero solo hasta el 25 de octubre elaboro el concepto técnico y al momento de los hechos ni siquiera lo había remitido a la UAESP.

De cualquier manera, aunque el daño estaba demostrado y la omisión por parte de las entidades públicas, el accionante no documento su calidad de propietario del vehículo, pues jamás aportó la tarjeta de propiedad del automotor, el cual es el documento idóneo para acreditar la calidad de dueño y por ende no estaba legitimado para actuar, así mismo no se acredita el daño antijurídico que se afirma le fue causado.

Así pues, el juzgado fallo:

“PRIMERO: Declarar la falta de legitimación material en la causa por activa del señor MARCO AURELIO PUENTES ACONCHA, por las razones analizadas en la parte motiva de esta providencia y como consecuencia negar las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas,”

EL TÍTULO DE IMPUTACIÓN FALLA EN EL SERVICIO

La falla en el servicio es el régimen que debe ser aplicado a este caso, debido a que la SDA incurrió en la omisión del servicio al no haber realizado de manera oportuna de acuerdo con la necesidad y urgencia que ameritaba el tratamiento del árbol que afectó los intereses del señor Puentes.

Si bien es cierto, la Secretaría Distrital de Ambiente desde el 4 de octubre de 2005, sabía de la peligrosidad en que ponía el árbol ubicado en la calle 72 N° 28-31 a la comunidad. Y ante esta realizó visita un servidor de la entidad para determinar el riesgo en un concepto técnico, no evidencia el material probatorio anexo a la contestación de la demanda, que efectivamente la SDA haya enviado la autorización a la UAESP para que esta procediera con el trámite pertinente, es decir “omitió su deber de dar cumplimiento a lo dictado por ella misma y a sus funciones como la entidad encargada de acuerdo en el Decreto 472 de 2003 vigente para la época de los hechos...”

Así pues, y conforme a las normas expuestas la SDA tenía la obligación de otorgar la autorización necesaria para que se realizara la poda y demás procedimientos sobre los individuos arbóreos, por este motivo le correspondía dar cumplimiento al informe técnico en el menor tiempo posible, y así evitar perjuicios como el sucedido.

“...la omisión en que incurrió la demanda al no haber realizado de manera ágil y eficiente el traslado de autorización para la poda del árbol tipo eucalipto que se encontraba ubicado sobre la Calle 72 N° 28-31, permitió con ello que se le causara un daño antijurídico al señor Marco Aurelio Puentes Aconcha pues al haber caído el árbol sobre su vehículo automotor se vio en una situación económica complicada puesto que tuvo que para por dos meses su buseta sin poder obtener renta alguna de la misma, y además se vio en la necesidad de reparar el vehículo con la finalidad de volver a poner en funcionamiento.”

De lo anterior se demuestra el daño antijurídico causado al demandante, toda vez que anexo al proceso tarjeta de propiedad del vehículo.

Por ende el Tribunal falló:

“PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 30 de agosto de 2011 proferida por el Juzgado treinta y tres administrativo del Circuito de Bogotá, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Declarar la responsabilidad patrimonial del Distrito Capital- Secretaría Distrital de Ambiente, por los daños antijurídicos proferidos al señor Marco Aurelio Puentes Aconcha.

TERCERO: Condenar al Distrito Capital- Secretaría Distrital de Ambiente, a pagar por concepto de perjuicios materiales, la suma de treinta y ocho millones novecientos setenta y nueve mil ciento cuatro pesos (\$38.990.720), a favor del señor Marco Aurelio Puentes Aconcha

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CONCLUSIONES

En Colombia, La responsabilidad del Estado se constitucionalizo a partir del 1991, con la Constitución Política de Colombia en su Art. 90, de acuerdo y teniendo en cuenta los diferentes pronunciamientos sobre el tema que se originaron en Francia, con la aparición del Fallo Blanco y el Fallo Cadot, con los cuales empieza a germinar la tesis de que el Estado siendo responsable por las acciones u omisiones de sus agentes debe reparar el daño causado, de acuerdo a las teorías de responsabilidad subjetiva y objetiva.

Para que la responsabilidad subjetiva de la entidad Secretaria de Ambiente sea efectiva, se deben de tener en cuenta unos presupuestos por tratarse de esa falta de acción u omisión de un servidor suyo, ya sea por falta en el servicio o por su omisión al deber de cuidado, en la que podemos observar unos elementos que caracterizan esta responsabilidad como lo son:

- Acción u omisión de un agente del estado
- Daño antijurídico o perjuicio
- Nexo de causalidad
- Obligación y reparación

La responsabilidad subjetiva por falla se da cuando los agentes del Estado no obran de manera diligente, pertinente, con la pericia necesaria, para evitar que el servicio se preste de manera tardía, de manera inadecuada o no se preste. Lo primero que debe anotarse es que esta responsabilidad subjetiva se da con culpa del agente del estado, al configurarse la responsabilidad por falla de antemano se sabe que el Estado por intermedio de sus agentes no actuó de la manera correcta

Para que la responsabilidad de la entidad Secretaria de Ambiente sea objetiva se debe configurar un daño antijurídico generado por una acción u omisión legal, que en el desarrollo de las actividades normales de la entidad se pudo causar, el cual debe tener un

nexo de causalidad con la entidad, sin importar el grado de culpabilidad que exista en la autoridad pública.

Continuando con lo anterior debe aclararse que el fundamento de este régimen de imputación radica en que el daño antijurídico se configura cuando la administración cumple y obra conforme al mandato constitucional o legal, pero a pesar de que la actuación conforme a la ley, y para el beneficio colectivo se constituye cuando se desequilibra la carga pública causándole perjuicio solo a algunos administrados.

Por otra parte la Constitución Política de Colombia también hace referencia es su artículo 90 sobre la responsabilidad de las autoridades públicas, que la responsabilidad también puede ser administrativa, disciplinaria, penal, civil o fiscal, dependiendo del hecho o del acto que se cometa u omita, teniendo en cuenta los grados de responsabilidad de culpa y dolo establecidos taxativamente por la Ley.

En conclusión el régimen de responsabilidad aplicable a la autoridad pública (Secretaría de Ambiente) a la luz del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia de 1991, depende de la actuación administrativa y el daño antijurídico que se ocasione con el llegando a constituir una responsabilidad a título de imputación subjetiva u objetiva.

BIBLIOGRAFÍA.

ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés, (2013), Régimen de Responsabilidad Objetiva, Primera Edición, Legis S.A, Bogotá.

ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés, (2014), Régimen de Responsabilidad Subjetiva, Primera Edición, Legis S.A, Bogotá.

HENAO, Juan Carlos, (1998), El Daño, Universidad Externado de Colombia.

LÓPEZ MORALES, Jairo, (2001), Responsabilidad Patrimonial del Estado, Tomo I, Edición, Bogotá.

PAILLET, Michel (2001), La Responsabilidad Administrativa, Universidad Externado de Colombia.

RODRÍGUEZ, Libardo, (2011), Derecho Administrativo General y Colombiano, Temis 17° Edición, Bogotá.

RUÍZ ORJUELA, Wilson, (2010), La Responsabilidad del Estado y sus Regímenes, Editorial ECOE Ediciones, Bogotá.

VIDAL PERDOMO, Jaime, (2005), Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá.

VILLEGAS ARBELÁEZ, Jairo, (2013), Derecho Administrativo laboral, Décima Edición, Legis, S.A, Bogotá.

ALDANA DUQUE, Hernán Guillermo, (2008), La Responsabilidad Objetiva de la Administración Pública en Colombia, Estudio Publicado en la Obra “La Responsabilidad

de la Administración Pública”, Colombia – España – Francia – Italia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

CALDERÓN, Gladys Ester, (2010), Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Auditoría Pública n° 54.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique, (2008), “La Jurisprudencia Constitucional sobre Función Pública y Carrera Administrativa en Colombia”, *Print Version* ISSN 0121-8697, Revista de Derecho no.30 Barranquilla.

Constitución Política de Colombia (1991), Congreso de la República de Colombia, Legis S.A. Bogotá.

Decreto 482 de 1985, Sobre el Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos.

Ley 678 del 2001, Congreso de la República de Colombia, “Por medio de la cual se reglamenta la determinación de Responsabilidad Patrimonial de los Agentes de Estado a través del ejercicio de la Acción de Repetición o Llamamiento en Garantía con fines de Repetición”.

Ley 909 del 2004, Congreso de la República de Colombia, “Por medio del cual se expiden normas que regulan el Empleo Público”.

Proceso 2003-1291 del 16 de noviembre de 2005, Magistrado Ponente, Dra. Orozco Duque, Fabiola, Demandante, Jairo Mahecha y otros, Demandado, Secretaría Distrital de Ambiente antes DAMA, Medio de Control: Reparación Directa

Proceso 2006-451 del 26 de Abril de 2006, Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Garzón Martínez, Demandante, Luis Alberto Mendoza Martínez y otros, Demandado, Secretaría

Distrital de Ambiente y Jardín Botánico José Celestino Mutis, Medio de Control: Reparación Directa.

Proceso 2007-268 del 7 de Marzo de 2007, Magistrado Ponente: Dr. Ramiro Pazos Guerrero, Demandante, Marco Aurelio Puente Aconcha, Demandado, Distrito Capital de Bogotá- Secretaría Distrital de Ambiente- Unidad Administrativa de Servicios Especiales de Servicios Públicos- Jardín Botánico José Celestino Mutis, Medio de Control, Reparación Directa.

Sentencia C-058 del 17 de Febrero de 1994, del Magistrado Sustanciador Martínez Caballero, Alejandro, a cual define el desarrollo sostenible en la Constitución del 1991.

Sentencia 1055 de 1997, Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Osorio Isaza, Luis Camilo, Régimen Disciplinario de los Servidores Públicos.

Sentencia C-299 de 1994, Corte Constitucional, Sobre Administración Pública.

Sentencia C-003 de 1998, Corte Constitucional, Sobre Empleado Público y Trabajador Oficial.

Sentencia C-090 del 2002, Corte Constitucional, Sobre Procedimiento Administrativo.

Sentencia C-644 del 2011, Corte Constitucional, Sobre Acción de Inconstitucionalidad del Código Contencioso Administrativo.