

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá, D.C.,

Doctora:

TATIANA RESTREPO LOAIZA

Subdirectora de Planeación

ÁREA METROPOLINA DEL VALLE DE ABURRÁ

Correo: atencionausuario@metropol.gov.co

Ciudad

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 8 4 3 2	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2018432	
	Fecha Radicado: 2025-05-30 12:10:22	
	Código de Verificación: 043cf	Folios: 6
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: Consulta suspensión de términos en los procesos de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales de los POT por parte de AMVA. Rad.: 2025E1016358

Atento saludo,

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

I. ASUNTO A TRATAR:

“Mediante la presente remitimos a su entidad, solicitud de concepto jurídico en relación con la aplicabilidad de la suspensión de términos contemplada en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 dentro del proceso de concertación interinstitucional de los planes de ordenamiento territorial, establecido en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997. (...)”.

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes específicos en la materia objeto de consulta

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

“Artículo 17. Peticiones Incompletas Y Desistimiento Tácito. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

CONCEPTO JURÍDICO

A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos, se reactivará el término para resolver la petición.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, sin que el peticionario haya cumplido el requerimiento, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

La Ley 388 de 1997¹ establece en su artículo 26, modificado por la Ley 2079 de 2021²:

“Artículo 24. Instancias De Concertación y Consulta. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. <Numeral modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios.

En relación con los temas sobre los cuales no se logre la concertación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible intervendrá, con el fin de decidir sobre los puntos de desacuerdo, para lo cual dispondrá de un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la radicación de la información del proceso por parte del municipio o distrito quien está obligado a remitirla”.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sea lo primero precisar que la Ley 388 de 1997³ establece en su artículo 24, modificado por la Ley 2079 de 2021⁴ que “El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio y/o distrito concierten los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, para lo cual dispondrán, de cuarenta y cinco (45) días; solo podrá ser objetado por razones técnicas y sustentadas en estudios”.

¹ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

² Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

³ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat.

CONCEPTO JURÍDICO

Por su parte, el Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.2.2.1.2.2.3, en relación con las “*Condiciones para adelantar la concertación con la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente*”, establece que “*La radicación y verificación de los documentos que conforman el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial - POT su revisión o modificación, se regirá por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1437 de 2011 sustituido por la Ley 1755 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya*”.

Al respecto, es claro que la aplicación del artículo 17 de la Ley 1437 de 2011, modificada por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en mención, aplica de manera taxativa para el proceso de radicación y verificación de los documentos completos que conforman el POT, por cuanto hace referencia explícita a la situación de hecho cuando una solicitud está incompleta, es decir, ante la falta de los requisitos necesarios para el inicio de la instancia de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, esta última tendrá un término de diez (10) días para solicitar su complementación y el municipio o distrito contará con treinta (30) días para radicar la complementación respectiva. Una vez la entidad territorial haya completado, en el término indicado por la norma, se tendrá por completa la solicitud y a partir de esa fecha, se inicia la contabilización de los cuarenta y cinco (45) días hábiles dispuestos en el artículo 24 de la Ley 388 de 1997.

Precisado lo relativo al alcance del artículo 17 del CPACA, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, corresponde indicar que, una vez iniciada la instancia de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, la cual no puede exceder el término de cuarenta y cinco (45) días ya mencionados, dentro de dicho lapso, es importante aclarar que, las partes deben adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar, con el fin de lograr la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, garantizando la adecuada incorporación de las determinantes ambientales en el instrumento de ordenamiento territorial.

Sin embargo, es acertado resaltar que el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 26 de la Ley 2079 de 2021, no autoriza, en forma explícita, a las autoridades ambientales a suspender el término de los 45 días, que se tiene para lograr la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales con las entidades territoriales.

Sobre este último asunto es oportuno recordar que, la Corte Constitucional ha señalado que la suspensión de términos debe estar facultada en la ley, tal como en su momento lo expresaron en el análisis de constitucionalidad y legalidad de los decretos emanados en el marco de la emergencia sanitaria, particularmente, en el que se decretó la facultad para decretar suspensión de términos de las actuaciones administrativas, mientras las autoridades se adaptaban a las circunstancias de la pandemia, como medida excepcional, o en la posibilidad de ser decretada, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.

En este sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C- 242 de 9 de julio de 2020, determinó que:

“(…) 6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6°, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas generales y abstractas se fijen, de manera ex ante, los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.

6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma ex post, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de

CONCEPTO JURÍDICO

términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraria a la Constitución.

6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.

6.147. Con todo, este Tribunal advierte que dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, **la consagración de tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.**

6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierte que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales, **por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.**

CONCEPTO JURÍDICO

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.

6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, por lo que se descarta que continúe su aplicación **después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción**.

6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución.

(...)" Negrillas y subrayado fuera de texto

De tal forma que, para la Corte Constitucional, la suspensión de términos que sea habilitada en la ley, además de ser una medida excepcional, no debe afectar principios constitucionales como la celeridad, seguridad jurídica y debido proceso; por cuanto los procedimientos administrativos se deben adelantar en plazos determinados de forma ex ante, para evitar dilaciones injustificadas y de esta forma evitar que los términos procesales puedan ser modificados arbitrariamente por los operadores jurídicos.

Además señala la Corte que, la habilitación legal para autorizar la suspensión de términos en actuaciones administrativas, debe estar regulada en normas generales y abstractas con plazos definidos, para evitar arbitrariedades; reitera que debe ser una medida excepcional, toda vez que las actuaciones administrativas no se pueden llevar a cabo con la misma celeridad que en condiciones normales, además, la suspensión que se decreta debe ser para satisfacer principios constitucionales, o como cuando se requiera la práctica de pruebas necesarias para poder adoptar una decisión en derecho o exista fuerza mayor, y que en todo caso, la medida que se adopta debe estar investida de proporcionalidad, para no afectar los principios de celeridad y seguridad jurídica.

Conforme a lo anterior, se considera que no es procedente que las autoridades ambientales decreten suspensión de términos durante la etapa de concertación ambiental de los asuntos exclusivamente ambientales, por cuanto no se evidencia habilitación legal para adoptar tal medida, ni tampoco se evidencian hechos o circunstancias extraordinarias que no puedan ser atendidas o no se pueden llevar a cabo con la misma celeridad que en condiciones normales por los operadores jurídicos, ni tampoco se evidencian hechos que tengan la vocación de satisfacer principios constitucionales, fundamentando una suspensión, o en

CONCEPTO JURÍDICO

últimas, no se evidencia la necesidad de la práctica de pruebas, por cuanto nos encontramos en una etapa meramente de concertación ambiental, salvo el caso de que por fuerza mayor, no sea posible adelantar dicha etapa.

Por otra parte, en lo que respecta a los contenidos de la cartilla de ORIENTACIONES PARA LA DEFINICIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS DETERMINANTES AMBIENTALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y SU INCORPORACIÓN EN LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, tal y como se ha indicado en diferentes espacios por la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y del SINA, la misma está siendo objeto de actualización, donde se precisará lo relacionado con la suspensión de términos en la instancia de concertación de los asuntos exclusivamente ambientales.

Finalmente, es preciso recordar que tal como lo establece el artículo 18 de la Ley 1755 de 2015, *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.* Subrayado fuera de texto.

Lo anterior, solo con la finalidad de recordar que, la autoridad ambiental está llamada a dar cumplimiento a los términos establecidos por ley, en virtud de los principios inherentes y aplicables a las actuaciones administrativas como el debido proceso, eficacia, economía y legalidad.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo anteriormente establecido.

El presente concepto se expide a solicitud Doctora **TATIANA RESTREPO LOAIZA**, Subdirectora de Planeación **ÁREA METROPOLINA DEL VALLE DE ABURRÁ** y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales
Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Asesora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales
Zamira Gómez Bello- Contratista OAJ